

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ПРОЦЕДУРАХ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СОБСТВЕННИКОВ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ОБЪЕКТОВ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧИВАЮЩЕЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

А.Н. Тарасевич;

В.Н. Чайка, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматривается проблема правового обеспечения безопасности населения при проведении процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве), в контексте реализации социально-значимых объектов жизнеобеспечивающей инфраструктуры. Авторами анализируется состояние действующего законодательства и определяются проблемные моменты.

Ключевые слова: банкротство, безопасность населения, социально значимые объекты

SOME LEGAL PROBLEMS OF PUBLIC SAFETY IN THE INSOLVENCY PROCEEDINGS THE OWNERS OF SOCIALLY IMPORTANT OBJECTS OF LIFE-SUPPORT INFRASTRUCTURE

A.N. Tarasevich; V.N. Chayka.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article considers the problem of the legal security of the population during the procedures applied in cases of insolvency (bankruptcy), in the context of the implementation of socially important objects of life-support infrastructure. The authors analyzes the state of the current legislation and identifies problem points.

Keywords: bankruptcy, security of the population, socially important objects

Одной из актуальных проблем правового обеспечения безопасности жизнедеятельности населения остается вопрос поддержания нормальной эксплуатации социально значимых объектов в процедурах несостоятельности.

Из содержания ч. 6 ст. 129 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [1] (ФЗ № 127-ФЗ), под социально значимым объектом законодателем понимается объект, прекращение хозяйственной деятельности которого влечет за собой техногенные и (или) экологические катастрофы, прекращение эксплуатации объектов, используемых для обеспечения деятельности дошкольных образовательных организаций, других образовательных организаций, лечебно-профилактических учреждений, объектов, используемых для организации доврачебной помощи, скорой и неотложной амбулаторно-поликлинической, стационарной медицинской помощи, объектов коммунальной инфраструктуры, относящихся к системам жизнеобеспечения, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, необходимых для жизнеобеспечения граждан.

Согласно п. 4 ст. 132 ФЗ № 127-ФЗ перечень социально значимых объектов не является исчерпывающим. В то же время законодательно не установлены критерии оценки социальной значимости таких объектов.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, присутствующей в п. 7 Постановления от 16 мая 2000 г. № 8-П, значимость объектов для жизнеобеспечения должна устанавливаться в порядке судебного контроля [2]. Таким образом, вопрос об отнесении имущества должника к социально значимым объектам устанавливается судом в результате рассмотрения заявлений и доказательств заинтересованных лиц.

Судебная практика также относит к числу социально значимых объектов, кроме прямо указанных в законе: спортивные сооружения, котельные и теплотрассы, предназначенные для теплоснабжения жилых домов, газопроводы и т.д. [3].

В то же время необходимо понимать, насколько неблагоприятные последствия для безопасности населения может иметь вывод из эксплуатации социально значимого объекта, будь то линейные объекты энергоснабжения, тепловых сетей или водозаборные станции и тому подобное.

Авторы статьи столкнулись на практике с ситуацией, когда несостоятельность предприятия сельского хозяйства ввиду крупной кредиторской задолженности приводила производство к ситуации, когда дальнейшая эксплуатация оборудования и оплата заработной платы работникам была невозможна ввиду последствий открытия конкурсного производства, в то же самое время незамедлительная остановка обслуживания фабрики приводила к экологической катастрофе, связанной с падежом 400 тыс. голов скота, а, кроме того, это приводило к прекращению водоснабжения близлежащего населенного пункта ввиду остановки производственного процесса.

И хотя п. 6 ст. 129 ФЗ № 127-ФЗ содержит ограничение в принятии собранием кредиторов решения о прекращении должником хозяйственной деятельности, влекущей прекращение эксплуатации социально-значимых объектов, вместе с тем согласно ст. 126 и п. п. 1–5 ст. 129 ФЗ № 127-ФЗ целями конкурсного производства являются прекращение дальнейшей хозяйственной деятельности предприятия, формирование конкурсной массы, проведение расчетов с кредиторами. При этом остается нерешенным вопрос относительно источников средств для поддержания эксплуатации социально значимой инфраструктуры в период до реализации указанных активов новым собственникам (например, согласно ч. 1 ст. 134 ФЗ № 127-ФЗ вне очереди погашаются расходы на проведение мероприятий по недопущению возникновения последствий в виде: техногенных и (или) экологических катастроф либо гибели людей), кроме того имеется ряд вопросов относительно непосредственной передачи социально значимых объектов новым собственникам.

Итак, по общему правилу ст. 139, п. 4 ст. 110 ФЗ № 127-ФЗ продажа имущества должника осуществляется путем проведения торгов в форме аукциона (в случае, если в отношении имущества покупатель не должен выполнять какие-либо условия).

В силу п. 4,5 ст.132 ФЗ № 127-ФЗ социально значимые объекты должника продаются путем проведения торгов в форме конкурса в порядке, установленном ст. 110 данного закона, а при невозможности отчуждения указанных объектов в частную собственность они подлежат передаче в муниципальную собственность.

Указанный порядок реализации социально значимых объектов должника исключительно в форме конкурса обуславливается тем, что императивными условиями конкурса по продаже таких объектов являются обязательства покупателей обеспечивать надлежащую эксплуатацию и содержание указанных объектов в соответствии с их целевым назначением, а также выполнение иных устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательств (п. 4 ст. 132 ФЗ № 127-ФЗ).

В соответствии со ст. 110 ФЗ № 127-ФЗ в случае признания торгов несостоявшимися и незаключения договора купли-продажи с единственным участником торгов, а также

в случае незаключения договора купли-продажи по результатам торгов конкурсный управляющий принимает решение о проведении повторных торгов.

Законодательством о несостоятельности установлено, что передача социально значимых объектов, нереализованных в ходе конкурса, органам местного самоуправления осуществляется без каких-либо дополнительных условий на основании определения арбитражного суда (п. 6 ст. 132). В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 60 [4] содержится ограничительное толкование п. 6 ст. 132: определение арбитражного суда должно приниматься только при наличии разногласий между конкурсным управляющим и муниципальным образованием или собственником жилищного фонда социального использования либо при их отказе принять социально значимые объекты или жилищный фонд социального использования [5].

Указанные положения Закона о несостоятельности вызывают дискуссии в отношении как основания передачи, так и его способа.

В научной литературе обосновывается вывод о том, что и в этом случае передача социально значимых объектов должна производиться только за плату, со ссылкой на ст. 35 Конституции Российской Федерации и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 8-П [6]. Кроме того, признается, что передача указанных объектов должна производиться с согласия муниципалитетов согласно ч. 6 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, чего не учитывает закон [7].

Однако судебной практикой ранее признано, что ФЗ № 127-ФЗ не возлагает на муниципальное образование обязанность заключить договор купли-продажи указанных объектов, если они не проданы на торгах [8], то есть их передача производится на безвозмездной основе. Как уже указывалось, определение арбитражного суда о передаче социально значимых объектов принимается только при наличии разногласий между конкурсным управляющим и муниципальным образованием.

Следует отметить, что ст. 132 действующего ФЗ № 127-ФЗ отлична от ст. 104 Федерального закона от 1998 г. «О несостоятельности (банкротстве)», в соответствии с которой социально значимые объекты передавались муниципальным образованиям на безвозмездной основе. Такие изменения внесены законодателем на основе Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 8-П, которым п. 4 ст. 104 Федерального закона от 1998 г. «О несостоятельности (банкротстве)» был признан несоответствующим Конституции Российской Федерации в той части, в какой он позволял передавать муниципальным образованиям жилищный фонд социального использования и другие объекты социальной инфраструктуры без выплаты должникам-собственникам, находящимся в процедуре конкурсного производства, разумной, справедливой компенсации, обеспечивающей баланс между публичными и частными интересами.

Действующий ФЗ № 127-ФЗ предусматривает продажу в частную собственность либо передачу в публичную собственность на безвозмездной основе социально значимых объектов, не проданных на торгах, исходя из баланса публичных и частных интересов, однако на практике результат разрешения конечного спора сводится к внутреннему убеждению суда при оценке доказательств сторон.

В 2015 г. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [9] изменил подход законодателя к вопросу продажи социально значимых объектов посредством публичного предложения (ранее правовая позиция Президиума Верховного арбитражного суда Российской Федерации по делу от 5 февраля 2013 г. № 14614/12 по делу № А50-25754/2011 не позволяла применять к указанным объектам правила продажи путем публичного предложения, и суды признавали недействительными решения собрания кредиторов о проведении торгов по продаже социально значимого имущества должника посредством аукциона и публичного предложения, а также сами торги, если они проводились в форме аукциона или посредством публичного предложения (Определение Верховного Суда Российской Федерации

от 28 августа 2014 г. № 304-ЭС14-320 по делу № А03-4502/2011; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2014 г. по делу № А03-4502/2011; Постановления Арбитражного суда Дальневосточного округа: от 8 мая 2015 г. № Ф03-1200/2015 по делу № А51-21879/2013, от 12 марта 2014 г. № Ф03-643/2014 по делу № А51-21879/2013).

Теперь сложилась иная правоприменительная практика, ввиду того, что ст. 132 ФЗ № 127-ФЗ дополнена п. 4.1, которым предусмотрено, что в случае, если социально значимые объекты не были проданы в порядке, установленном п. 4 настоящей статьи (то есть на торгах в форме конкурса), дальнейший порядок их продажи устанавливается собранием кредиторов или комитетом кредиторов, в том числе посредством проведения новых торгов, посредством публичного предложения в порядке, установленном ст. 139 ФЗ № 127-ФЗ или приглашения делать оферты в течение тридцати дней с даты опубликования соответствующего сообщения.

В соответствии с п. 5 ст. 132 ФЗ № 127-ФЗ в случае, если социально значимые объекты не были проданы в порядке, установленном пунктами 4 и 4.1 настоящей статьи, они подлежат передаче в муниципальную собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления, о чем конкурсный управляющий уведомляет указанные органы. Однако отсутствует правовой механизм, возлагающий обязательства на муниципальный орган по незамедлительному принятию указанных объектов на баланс, четкие критерии определения возмездности/безвозмездности указанной передачи и правовой механизм обеспечения безопасности населения, зависящего от эксплуатации социально значимых объектов, в период указанных споров.

Таким образом, рассмотрены две существенные проблемы правового обеспечения безопасности жизнедеятельности при проведении процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве), в контексте реализации социально значимых объектов жизнеобеспечивающей инфраструктуры. Анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу о существовании проблемы неразвитости специальных правовых механизмов организации бесперебойной эксплуатации социально значимых объектов в период проведения в отношении должника-собственника указанных объектов процедур, применяемых в делах о несостоятельности. Представляется необходимым уточнение специальных норм относительно регулирования отношений по обеспечению эксплуатации социальной инфраструктуры, связанной с жизнеобеспечением в период конкурсного производства.

Литература

1. О несостоятельности (банкротстве): Федер. закон от 26 окт. 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. С. 4 190.
2. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании «Timber Holdings International Limited»: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 мая 2000 г. № 8-П // Вестник КС РФ. 2000. № 4.
3. Определения ВАС РФ от 19 сент. 2009 г. № 12609/08 по делу № А56-29143/2007; от 7 марта 2008 г. по делу № А13-3661/2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О некоторых вопросах, связанных с принятием Федерального закона от 30 дек. 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»: Постановление Пленума ВАС Рос. Федерации от 23 июля 2009 г. № 60 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 9.
5. Несостоятельность (банкротство) // Научно-практический комментарий новелл законодательства о банкротстве и практики его применения / под ред. В.В. Витрянского. М.: Статут, 2010. С. 254.
6. Матвеева Е.Н. Социально значимые объекты в конкурсном производстве // Законодательство и экономика. 2006. № 6.

7. Щепачев В.А. Проблемы регулирования имущественных правоотношений с участием органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18.

8. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10 авг. 2016 г. № Ф05-10373/2016 по делу № А40-172565/2015 // СПС «Картотека арбитражных дел».

9. О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 29 дек. 2014 Г. № 482-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 (Ч. I). С. 35.