

УДК 34 (075.8)

## ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ О БАНКРОТСТВЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

© 2024 г. А. В. Коваль

*Арбитражный суд Московского округа*

*E-mail: lowyer\_AVK@mail.ru*

Поступила в редакцию 05.02.2024 г.

**Аннотация.** Статья посвящена научному осмыслению современного состояния и перспективам развития в нашей стране правового института банкротства стратегических предприятий с точки зрения необходимости обеспечения баланса частных и публичных интересов в указанной сфере. Автором проводится ретроспективный анализ развития правовых подходов к ключевым вопросам, возникающим при банкротстве стратегических организаций, анализируются положительные и негативные тенденции правоприменительной практики в указанной сфере. На основании указанного анализа автором предлагаются направления по совершенствованию действующего законодательства в сфере банкротства стратегических предприятий, обосновывается необходимость ужесточения квалификационных требований к назначаемым судом кандидатурам арбитражных управляющих стратегических предприятий и организаций.

**Ключевые слова:** несостоятельность, банкротство, реструктуризация задолженности, банкротство стратегических предприятий, финансовое оздоровление стратегических предприятий.

**Цитирование:** Коваль А.В. Вопросы защиты публичных интересов в правоприменительной практике о банкротстве стратегических предприятий // Государство и право. 2024. № 4. С. 77–85.

DOI: 10.31857/S1026945224040054

## ISSUES OF PROTECTION OF PUBLIC INTERESTS IN THE LAW ENFORCEMENT PRACTICE OF BANKRUPTCY OF STRATEGIC ENTERPRISES

© 2024 A. V. Koval

*Arbitration Court of the Moscow District*

*E-mail: lowyer\_AVK@mail.ru*

Received 05.02.2024

**Abstract.** The article is devoted to the scientific understanding of the current state and prospects for the development of the legal institution of bankruptcy of strategic enterprises in our country from the point of view of the need to ensure a balance of private and public interests in this area. The author conducts a retroactive analysis of the development of legal approaches to key issues arising in the bankruptcy of strategic organizations, analyzes positive and negative trends in law enforcement practice in this area. Based on this analysis, the author makes specific proposals for improving the current legislation in the field of bankruptcy of strategic enterprises, justifies the need to tighten the qualification requirements for court-appointed candidates for arbitration managers of strategic enterprises and organizations.

**Key words:** insolvency, bankruptcy, debt restructuring, bankruptcy of strategic enterprises, financial recovery of strategic enterprises.

**For citation:** Koval, A.V. (2024). Issues of protection of public interests in the law enforcement practice of bankruptcy of strategic enterprises // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 77–85.

### Введение

Каждая правовая норма есть продукт государственной деятельности, поэтому именно государство определяет границы личной свободы всех субъектов права, пределы осуществления ими своих гражданских (диспозитивных по природе) прав, порядок их реализации и правовой статус (права и обязанности) их участников<sup>1</sup>.

Федеральный законодатель, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ осуществляя регулирование для защиты общих (общественных) интересов, вправе применить публично-правовой тип регулирования рыночных отношений, которое в силу взаимодействия частноправовых и публично-правовых интересов предполагает в то же время сочетание частноправовых и публично-правовых элементов. При этом он, располагая широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, вместе с тем связан конституционно-правовыми пределами использования публично-правовых начал (ст. 7, 8, ч. 2, 3 ст. 55 Конституции РФ).

Одним из таких средств, направленных на защиту как частных, так и публичных интересов, является институт банкротства. Согласно ст. 65 ГК РФ, юридическое лицо, за исключением казенного предприятия, учреждения, политической партии и религиозной организации, по решению суда может быть признано несостоятельным (банкротом); признание судом юридического лица банкротом влечет его ликвидацию (п. 1).

В законодательстве о банкротстве проявление государственного вмешательства в обозначенные отношения выражается: во-первых, в применении механизма судебного контроля; во-вторых, в применении судейского усмотрения; в-третьих, в непосредственном участии государства в выборе процедур несостоятельности (банкротства), в управлении делами должника и определении его судьбы; в-четвертых, в участии в конкурсном процессе специальных органов — арбитражного управляющего, уполномоченного органа, регулирующего органа<sup>2</sup>.

Российское законодательство о банкротстве не дает четкого ответа на вопрос, в чем заключаются интересы государства при банкротстве, какие из своих интересов государство считает приоритетными, а также какими методами осуществляется их защита.

Полагаем, что государство всегда имеет публичный интерес в сфере банкротства в отношении всех граждан и организаций, заключающийся в погашении задолженности по обязательным платежам, сохранении действующих предприятий для сбора налогов и обеспечения населения рабочими местами. Прежде всего интерес государства при банкротстве заключается в неукоснительном соблюдении законности при проведении процедур банкротства. Обществу и государству выгодно, чтобы предприниматели, с одной стороны, платили налоги, а с другой — развивали производство товаров и работ, оказания услуг.

Отсюда вытекают следующие публичные интересы государства: государственный интерес, заключающийся во взыскании с должника задолженности по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды; и общественный интерес, заключающийся в сохранении производства, рабочих мест, росте благосостояния как предприятий, так и занятого

в производстве населения. Кроме того, существует и частный интерес государства — это его интерес собственника, заключающийся в сохранении и приращении принадлежащего ему имущества, а также интерес государства как конкурсного кредитора по взысканию задолженности по гражданско-правовым обязательствам. Представляется, что перечисленные интересы государства в ходе процедур банкротства, особенно банкротства стратегических предприятий и организаций, должны быть осознаны государством в качестве целей, которые подлежат защите и которые необходимо достигнуть в процессе банкротства.

Реализуя свои властные полномочия, государство в первую очередь выступает в качестве законодателя, устанавливая обязательные для всех участников отношений в сфере банкротства правила. С этой функции и начинает проявляться превосходство государства над участниками отношений банкротства<sup>3</sup>.

Следующей функцией государства в делах и в процедурах банкротства является осуществление контроля за выполнением участниками отношений в сфере несостоятельности (банкротства) установленных общеобязательных правовых норм, при котором государство также реализует свои властные полномочия.

Законодательно установлена исключительная подведомственность арбитражным судам рассмотрения дел о банкротстве, в том числе стратегических предприятий и организаций.

От имени государства в процессе и в процедурах банкротства выступают судебные органы, а точнее — система арбитражных судов Российской Федерации, которые осуществляют властные полномочия, направленные на справедливое рассмотрение дел о банкротстве. Особенностью правового положения арбитражного суда в деле о банкротстве является выполнение им не только полномочий по организации судебного процесса, как это имеет место в делах искового производства, но и осуществление несвойственных ему функций по проведению процедур банкротства.

Так, арбитражный суд утверждает арбитражных управляющих и отстраняет их от должности, назначает лиц, исполняющих обязанности руководителя должника, рассматривает отчеты арбитражных управляющих о результатах проведения процедур банкротства и получает от них все сведения, касающиеся дела о банкротстве. Осуществляя общее руководство конкурсным процессом, арбитражный суд выполняет и чисто судебные функции. Он устанавливает признаки банкротства, обоснованность и размер требований кредиторов, рассматривает заявления, жалобы и ходатайства лиц, участвующих в деле о банкротстве<sup>4</sup>.

Судебная власть играет важную роль в правоотношениях несостоятельности (банкротства) еще и потому, что в силу особого характера конкурсных правоотношений существует настоятельная необходимость судейского усмотрения в делах о банкротстве. «В производстве по делам о несостоятельности, — отмечает В. Степанов, — участвуют стороны с противоположными интересами. Например, кредиторы, которые противостоят друг другу, кредиторам с более защищенными позициями, акционерам и должнику, управляющему, наемным работникам и государству.

<sup>1</sup> См.: Михайлова Е. В. Юридическая заинтересованность в делах с участием государства // Государство и право. 2023. № 12. С. 80–86.

<sup>2</sup> См.: Карелина С. А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008.

<sup>3</sup> См.: Брежо М. А. Защита интересов государства при банкротстве унитарных предприятий и иных коммерческих организаций с долей государственного участия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>4</sup> Там же. С. 15, 16.

Самые испытанные указания практики, самые глубокие исследования теории не в состоянии устранить в области банкротства трудности, которые коренятся в самой природе этого института<sup>5</sup>. Поэтому можно сказать, что в делах о банкротстве потребность в широких дискреционных полномочиях суда может возникнуть даже при самом, казалось бы, совершенном законодательстве.

Конституционный Суд РФ отмечал, что главная цель процедуры банкротства — соразмерное удовлетворение требований кредиторов.

Именно поэтому законодателем избран судебный порядок рассмотрения дел о банкротстве, поскольку судебная защита является основным и универсальным способом защиты права, в том числе и по делам о банкротстве, где требуется обеспечивать публичные интересы, интересы широкого круга лиц и государства.

#### **Развитие идей и правовых подходов к вопросам банкротства и несостоятельности стратегических предприятий и организаций**

Банкротство хозяйствующих субъектов — это действенный, а потому широко распространенный способ борьбы с неплатежеспособностью в странах с рыночной экономикой. Однако в России восстановление платежеспособности и производственно-хозяйственной деятельности организаций в процессе банкротства происходит только в незначительном количестве случаев.

В результате банкротства организации, обладающей имуществом (материально-технической базой) и штатом сотрудников, участвующих в производстве товаров (работ, услуг), создается неблагоприятная социально-экономическая ситуация, которая хотя и имеет локальный характер, но производит негативный эффект на определенной территории<sup>6</sup>.

По мнению ученых, отстаивающих идеи теории либерализма, применение восстановительных процедур не всегда является экономически разумным. Аргументация в этом случае сводится к тому, что, ослабляя кредиторов поддержкой неплатежеспособных должников, можно дестабилизировать экономическую систему в целом. Экономисты монетаристской научной школы еще более категоричны. Они утверждают, что использование реабилитационных процедур не позволяет банкротству выполнить свою очищающую функцию — освободить экономику от хозяйственных диспропорций, ненужных производств.

Противоположной точки зрения придерживаются представители умеренно этатистских теорий, отстаивающих необходимость государственного регулирования в целях предотвращения экономических кризисов, исправления пороков саморегулирования<sup>7</sup>.

Период конца XX в. и т.н. нулевых в нашей стране связан в основном с господством в экономических и правящих кругах приверженцев либеральных взглядов, что накладывало отпечаток и на правовое регулирование механизмов банкротства. Популяризация и массовое заимствование либеральных форм регулирования производилось без осознания того, что западная либеральная модель основывалась на больших открытых экономиках с емким внутренним рынком капитала

и высококонкурентными производителями, которая ориентировалась на сильного производителя, не нуждающегося в государственной поддержке.

Между тем события конца 2008 г., а именно банкротство ряда известных зарубежных инвестиционных компаний, последовавшая срочная финансовая помощь финансовым корпорациям со стороны национальных государств наглядно продемонстрировали осознание и за рубежом того факта, что «рынки никогда не достигают равновесия, о котором говорит экономическая теория».

По мнению члена-корр. РАН, проф. А.Н. Савенкова, в 90-е — начале 2000-х годов роль национальных государств не только не снизилась, но даже возросла. Стало понятно, что снижение роли государства может привести вовсе не к процветанию общества, а к нарастанию его энтропии<sup>8</sup>.

В России же и странах постсоветского пространства такого зрелого экономического пространства не имелось вовсе, а основной задачей отечественной экономики в этот период являлось формирование рынков и конкурентной среды, поэтому использование принципов либеральной модели для регулирования рынка на деле влекло системные банкротства, в том числе стратегических предприятий.

Характеризуя развитие отечественного законодательства о банкротстве, М.В. Телюкина указывает, что первый российский Закон 1992 г. «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» содержал множество неточностей, противоречий, ошибок, что делало его «условно применимым».

Поскольку Закон 1992 г. был принят в ответ на злоупотребления должников, которые в условиях правового вакуума уводили свои активы от взыскания, то в этом Законе содержались некоторые прокредиторские элементы.

Закон 1998 г. какой-либо четкой теоретической основы под собой не имел. Более того, его разработчики задались целью создать новую, наряду с продолжниковой и прокредиторской, систему конкурсного законодательства — нейтральную. То есть Закон 1998 г. хотел сбалансировать интересы должника и кредиторов.

Дальнейшее развитие показало, что быстрее и активнее, чем должники, злоупотреблять своими правами начали кредиторы. Итог — массовые захваты бизнеса, переделы собственности, использование института банкротства для достижения целей, абсолютно с банкротством не связанных.

После того как Президент РФ публично раскритиковал сложившуюся с переделами собственности ситуацию, законодатель в течение кратчайшего срока принял и ввел в действие Закон 2002 г., действующий и поныне. Но изменения, внесенные в этот акт, по объему уже превысили первоначальный текст<sup>9</sup>.

Предпринятые законодателем попытки принятия специального законодательства, в том числе, об особенностях банкротства организаций оборонно-промышленного комплекса, также не имели положительного результата.

Так, в 1998—1999 гг. соответствующий законопроект № 99010896-2 «Об особенностях несостоятельности

<sup>5</sup> Степанов В.В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М., 1999. С. 21.

<sup>6</sup> См.: Андреев С.В. Управление процессом финансового оздоровления предприятия (на примере стратегических предприятий): дис. ...канд. экон. наук. М., 2007.

<sup>7</sup> См.: Карелина С.А. Указ. соч.

<sup>8</sup> См.: Савенков А.Н. Глобальный кризис современности // Государство и право. 2022. № 2. С. 104.

<sup>9</sup> См.: Телюкина М.В. Концептуальная основа реформирования конкурсного законодательства и последствия ее отсутствия // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2011. № 3. С. 9—11.

(банкротства) организаций оборонной промышленности» был принят Государственной Думой в трех чтениях.

Однако сначала его не одобрил Совет Федерации, а после доработки в согласительной комиссии отклонил Президент РФ.

В рамках названного законопроекта впервые была принята попытка связать признаки несостоятельности (банкротства) в виде неспособности должника удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам с балансовой стоимостью имущества должника, если сумма кредиторской задолженности превышает балансовую стоимость имущества, в том числе и дебиторскую задолженность. Однако специальное законодательство об особенностях банкротства организаций оборонно-промышленного комплекса в тот период так и не вступило в силу.

К сожалению, не всегда находил отражение государственный подход к банкротству стратегических предприятий и в практике действовавшего в качестве высшей судебной инстанции по разрешению экономических споров – Высшего Арбитражного Суда РФ.

Показателен пример, когда Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 сентября 2011 г. № 9899/09 были отменены судебные акты всех трех инстанций, признано и приведено в исполнение на территории Российской Федерации решение иностранного арбитража (г. Стокгольм) о взыскании в пользу иностранной компании более 20 млн евро убытков со стратегического предприятия ОАО «Балтийский завод».

В последующем указанное решение было использовано для инициирования процедуры несостоятельности и получения контроля над процедурой банкротства указанного уникального стратегического предприятия<sup>10</sup>, производящего морские суда для нужд обороны страны и всей экономики.

В процессе производства по делу о банкротстве заинтересованными кредиторами предпринимались меры к переходу в конкурсное производство и продаже имущественного комплекса предприятия. И только вмешательство Правительства РФ и уполномоченных органов позволило избежать продажи имущественного комплекса, ликвидации предприятия и заключить мировое соглашение по делу о банкротстве.

Несовершенство процедур банкротства стратегических предприятий и организаций часто приводит к их ликвидации в ходе конкурсного производства, что при определенных условиях может нанести ущерб обороноспособности и безопасности страны, поставить под угрозу здоровье, права и законные интересы граждан России. Некоторые из них являются градообразующими, исчезновение одного такого предприятия означает одномоментное падение уровня жизни населения и, как следствие, рост социально-политической напряженности на значительной территории.

Как итог – системные банкротства в нашей стране стратегических организаций влекут частичную утрату экономической независимости ряда стратегических отраслей экономики и необходимость закупать продукцию стратегического назначения за рубежом, что является совершенно недопустимым в условиях нарастающей международной конфронтации. Поэтому применение процедур банкротства к российским стратегическим предприятиям и организациям требует особой осторожности, а выявление всего комплекса причин неплатежеспособности указанных организаций требуется для

совершенствования системы государственного регулирования вопросов их финансового оздоровления, анализа финансового состояния, прогнозирования несостоятельности и планирования процесса финансового оздоровления стратегических предприятий на микроуровне.

Полагаем, что в сфере банкротства стратегических предприятий публичный интерес сохранения уставной деятельности и имущественного комплекса стратегического предприятия всегда должен превалировать над частными интересами кредиторов получить свое удовлетворение за счет имущества конкурсной массы.

В то же время дискредитация института банкротства недопустима. Требуется взаимное согласование макро- и микроэкономических преобразований, совершенствование правовых механизмов несостоятельности (банкротства) стратегических организаций, в результате которых центр тяжести будет смещаться с процедур ликвидации несостоятельных стратегических предприятий и организаций к мероприятиям по их финансовому оздоровлению<sup>11</sup>. По мнению П.А. Маркова, разумной могла бы стать ситуация, при которой банкротство стратегического предприятия, обеспечивающего безопасность государства, исключалось бы вообще<sup>12</sup>.

Такая ситуация представляется более чем возможной, учитывая современные положения действующего гражданского законодательства (п. 1 ст. 65 ГК РФ) и возможность создания (преобразования) таких стратегических предприятий в организационно-правовой форме казенных предприятий. В иных случаях решения судов о введении в отношении стратегического предприятия конкурсного производства и реализации их имущественного комплекса на торгах всегда должны носить единичный и исключительный характер.

Представляется, что в законодательстве необходимо предусмотреть специальный порядок, когда такое решение может приниматься только на основании заключения специальной правительственной комиссии о нецелесообразности принятия дальнейших мер по финансовому оздоровлению и сохранению стратегического предприятия. Принятие такого решения должно быть возможным, если это не повлечет ликвидацию единственного производства определенного вида продукции стратегического назначения и не причинит вред обороноспособности страны.

Ухудшение внешнеполитической обстановки, санкционная политика западных государств, а также необходимость поддержания экономического суверенитета в стратегических отраслях экономики послужили отправной точкой к осознанию вышеуказанных фактов и определенному переосмыслению существующих в правоприменительной практике подходов к банкротству стратегических организаций.

Согласно статистическим сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ, с 2015–2016 гг. наблюдается кратное снижение как общего количества поступающих в арбитражные суды заявлений о признании банкротами стратегических предприятий и организаций, так и количества выносимых арбитражными судами решений о признании таких должников банкротами.

Так, в 2017 г. в арбитражные суды поступило 32 таких заявления, признаны банкротами пять организаций, в 2018 г. – 14 заявлений, признаны банкротами три стратегических

<sup>11</sup> См.: *Андреев С.В.* Указ. соч.

<sup>12</sup> См.: *Марков П.А.* Особенности банкротства стратегических предприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 50.

<sup>10</sup> См.: Дело Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области № А56-47238/2011.

предприятия, в 2019 г. — поступило семь заявлений, два стратегических предприятия признаны банкротами.

С 2020 г. в связи с вводимыми Правительством РФ мораторными ограничениями на возбуждение дел о банкротстве и по иным причинам, количество поступлений таких заявлений и выносимых решений о признании стратегических предприятий банкротами вовсе стало носить единичный характер.

Указанные статистические данные показывают, что проводимая в последнее десятилетие политика по мониторингу состояния и финансовому оздоровлению стратегических предприятий, изменение в практике судов акцента с ликвидационного на «оздоровительный» стали приносить определенные результаты.

В судебной практике арбитражных судов также стало наблюдаться определенное понимание того, что к стратегическим предприятиям, являющимся плодами многолетней деятельности большого количества ученых, инженеров и трудовых коллективов не могут применяться только формально-монетаристские подходы банкротного процесса.

Уже стали нередкими случаи, когда Верховным Судом РФ по делам о банкротстве отменяются судебные акты с указанием на необходимость проверки документов оснований, послуживших поводом для возбуждения дела о банкротстве (третейских решений, решений судов между «взаимозависимыми» лицами), на предмет возможного злоупотребления правом и наличия намерения провести «контролируемое» банкротство.

В целом и в процессе ведения судами конкретных дел о банкротстве стратегических предприятий также имеет место смещение приоритетов с ликвидационного процесса банкротства на процесс оздоровительный и восстановительный.

В качестве примера можно привести дело № А41-87169/2019, в рамках которого суды пришли к выводу, что до завершения реорганизации должника — стратегического предприятия невозможно надлежащим образом обеспечить соблюдение прав и законных интересов собственника и учредителей должника, в связи с чем приостановили производство по делу. Суды указали, что реорганизация — следствие наличия у должника статуса стратегического предприятия, утвержденного Правительством РФ, соответственно, дальнейшее рассмотрение дела о банкротстве с введением в отношении должника процедур противоречит экономическим интересам государства и перспективам его развития<sup>13</sup>.

Благодаря таким актам и деятельности судов по обобщению подобной правоприменительной практики, выраженной в соответствующих разъяснениях (обзорах), судами, с одной стороны, воспринимаются на концептуальном уровне правильные подходы к вопросам банкротства стратегических предприятий, а с другой — суды оказываются должным образом «вооружены» против используемых недобросовестными лицами завуалированных и сложных правовых схем по выводу имущества из имущественного комплекса стратегических организаций.

#### **Проблемы современного правового регулирования процедур несостоятельности (банкротства) стратегических предприятий и организаций**

В настоящее время под стратегическими предприятиями и организациями понимается: федеральные государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества,

акции которых находятся в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также иные организации в случаях, предусмотренных федеральным законом; организации оборонно-промышленного комплекса — производственные, научно-производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские, испытательные и другие организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа (ст. 190 Закона о банкротстве).

Разрешение вопроса об отнесении конкретной организации к стратегическому предприятию является отправной точкой применения в деле о банкротстве специальных процедур. От данного вопроса зависит, в частности, определение названной пороговой суммы неисполненных обязательств, являющейся основанием для возбуждения в отношении такого должника дела о банкротстве.

В текущий момент для возбуждения производства по делу о банкротстве стратегического предприятия или организации принимаются во внимание требования, составляющие в совокупности не менее чем 1 млн руб. (п. 4 ст. 190 Федерального закона).

Данные законодательные положения неоднократно подвергались систематической критике ученых и практикующих юристов, поскольку позволяли любым кредиторам по незначительным просроченным обязательствам ставить вопрос о банкротстве стратегических организаций, от которых зависят обороноспособность страны и нормальная жизнедеятельность целых регионов.

В конечном счете мнения ученых и практиков о необходимости повышения данного порога до трех миллионов рублей — суммы неисполненных обязательств как признака банкротства стратегических предприятий нашли отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2023 г. № 48 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” и АПК РФ”».

Часть необходимых изменений также предусмотрена в проекте федерального закона № 1263425-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который находится на рассмотрении в Государственной Думе в первом чтении.

В частности, законопроектом предлагается § 5 гл. IX Закона о банкротстве дополнить ст. 195<sup>1</sup> «Реструктуризация долгов стратегических предприятия и организации» и ст. 196<sup>1</sup> «Особенности замещения активов в деле о банкротстве стратегических предприятия или организации».

Частью 8 ст. 195<sup>1</sup> законопроекта предусматривается, что при продаже предприятия должника — стратегических предприятия или организации, которое предназначено для осуществления деятельности, связанной с выполнением государственного оборонного заказа, обеспечением федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации, Российская Федерация имеет право преимущественного приобретения этого предприятия.

Полагаем, что данные меры, в особенности предоставление Российской Федерации преимущественного права

<sup>13</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.10.2022 г. по делу № А41-87169/2019.

приобретения стратегических предприятий, будут способствовать достижению в определенной мере целей сохранения стратегических предприятий и организаций.

Происшедшие изменения в законодательстве привели к появлению новых требований к перечням стратегических предприятий и организаций. Перечень стратегических предприятий и организаций, в том числе организаций оборонно-промышленного комплекса, к которым применяются правила о банкротстве стратегических предприятий, утверждается Правительством РФ и подлежит обязательному опубликованию.

Распоряжением Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 1226-р утвержден Перечень стратегических организаций, а также органов власти, обеспечивающих реализацию соответствующей государственной политики (далее — Перечень № 1226).

В судебно-арбитражной практике выработан правовой подход, когда к стратегическим предприятиям могут относиться и иные организации, не включенные в указанный перечень.

Так, Верховный Суд РФ в Определении от 24 декабря 2015 г. № 309-ЭС15-13162 указал, что Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. № 684 установлено, что такой порядок применяется также и к юридическим лицам, включенным в Перечень, утвержденный Указом Президента РФ от 4 августа 2004 № 1009.

Таким образом, нахождение юридического лица только в одном из двух указанных выше перечней является достаточным основанием для применения к нему правил о банкротстве стратегических предприятий и организаций.

Следует особо подчеркнуть, что банкротство стратегических предприятий не может быть похоже на банкротство обычных предприятий.

Как отмечает В.В. Витрянский, общие критерии, внешние признаки несостоятельности и правила проведения процедур банкротства, предназначенные для всех юридических лиц (хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов и т.п.), совершенно непригодны для регулирования банкротства организаций оборонно-промышленного комплекса, субъектов естественных монополий и иных организаций, имеющих важное социально-экономическое значение. Ведь речь идет об обороноспособности и безопасности государства, а также о тех категориях юридических лиц, без которых не могут существовать ни экономика, ни российское общество.

Тем не менее действующее законодательство содержит в основном только общие положения и краткое изложение особенностей каждой из процедур, применяемых в деле о банкротстве таких должников, а также особенности продажи имущественного комплекса.

Данным вопросам посвящены всего семь статей § 5 гл. IX Закона о банкротстве. Статьей 168 данного Закона также установлено, что к отношениям, связанным с банкротством стратегических предприятий и организаций, применяются положения настоящего Закона, регулирующие банкротство должников — юридических лиц, если иное не предусмотрено настоящей главой.

Изложенное показывает, что законодатель в сфере правового регулирования банкротства стратегических предприятий предпочитает придерживаться классических пандектных принципов кодификации законодательства, содержащих

общую часть о банкротстве юридических лиц и специальную главу, посвященную банкротству стратегических предприятий.

Вопрос, насколько оправдан подобный принцип кодификации законодательства применительно к банкротству стратегических предприятий, остается открытым, поскольку такое ограниченное правовое регулирование не может в полном объеме учитывать всю специфику и отдельные материальные и процессуальные аспекты их банкротства.

Является правильным мнение, что Закон о банкротстве регламентирует отношения неплатежеспособного должника с его кредиторами целым комплексом специальных материальных и процессуальных норм, характеризующих Закон о банкротстве как комплексный, по отношению к которому нормы гражданского и арбитражного процессуального права носят общий характер и применяются субсидиарно<sup>14</sup>.

То есть действующее законодательство о банкротстве носит комплексный характер, будучи источником как материального, так и процессуального права.

Как полагает В.В. Витрянский, то обстоятельство, что Закон о банкротстве исключил из сферы своего непосредственного правового регулирования целый ряд важнейших групп правоотношений в области несостоятельности (банкротства), переадресовав решение соответствующих вопросов подзаконным нормативным правовым актам Правительства РФ, не делает чести законодателю и может создать большое число проблем в правоприменительной деятельности.

Процедуры при производстве дел о несостоятельности (банкротстве) стратегических предприятий также представляют собой классические предусмотренные законодательством о банкротстве стадии материально-процессуального правоотношения, имеющие своей целью возможности восстановления платежеспособности должника, а при невозможности такого — его ликвидацию.

На наш взгляд, кроме самой процедуры антикризисного управления и механизма принятия кредиторами решений, предметом такого регулирования должны выступать также основные принципы и механизмы реализации единой государственной политики в сфере предупреждения банкротства стратегических предприятий, в том числе, посредством установления особых досудебных процедур и порядка реструктуризации задолженности.

Законом о банкротстве (ст. 191) обязанность по предупреждению банкротства стратегических предприятий возложена на Правительство РФ.

Правительство РФ обязано, согласно абз. 5 п. 1 ст. 29 Закона о банкротстве, определять порядок проведения учета и анализа платежеспособности стратегических предприятий и организаций. Эта работа необходима прежде всего для того, чтобы, имея информацию о финансовом состоянии должника и его платежеспособности, принимать на ранних стадиях неблагоприятных мер, предусмотренных данной статьей; одной из таких мер является реорганизация стратегических предприятий и организаций. Она осуществляется в целях рационализации производства и избежания излишних затрат; другие меры направлены на стабилизацию финансового состояния организации:

Правительство РФ принимает меры по погашению образовавшейся в результате несвоевременной оплаты государственного оборонного заказа задолженности федерального

<sup>14</sup> См.: Попондопуло В.Ф. Конкурсное право. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства): учеб. пособие. М., 2001. С. 54, 55.

бюджета перед стратегическими предприятиями и организациями, являющимися исполнителями работ по государственному оборонному заказу.

Практика банкротств многих предприятий оборонного комплекса неоднократно показывала, что причиной их банкротства было неисполнение обязательств по государственным обязательствам, поэтому Правительству РФ предоставлено право проведения реструктуризации задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов) стратегических предприятий и организаций, являющихся исполнителями работ по государственному оборонному заказу, перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами.

Правительство РФ также вправе предоставлять государственные гарантии при заключении соглашений стратегических предприятий и организаций с кредиторами о реструктуризации их кредиторской задолженности. Вместе с тем в соответствии с законодательством Правительство РФ ограничено в возможности предоставления таких гарантий, не связанных с законодательством о банкротстве. Предоставление этих гарантий способствует достижению указанных договоренностей, гарантирует кредиторам их исполнение, а должнику позволяет избежать судебной процедуры банкротства.

В целях предупреждения банкротства Правительству РФ также предоставлена возможность прямой финансовой помощи в размере, достаточном для погашения денежных обязательств и обязательных платежей и восстановления платежеспособности должника (досудебная санация). В этом случае Правительство РФ должно определить, в какой форме должник примет на себя обязательства по погашению предоставленной финансовой помощи (ст. 31 Закона).

Право участия в деле о банкротстве стратегических предприятий, помимо лиц, участвующих в деле (ст. 34 Закона), предоставлено представителю федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего государственную политику в отрасли экономики, в которой действует стратегическое предприятие или организация.

Закон о банкротстве 1998 г., определяя особенности банкротства отдельных категорий должников, предоставлял соответствующим органам только право участия в арбитражном процессе, что не позволяло им пользоваться правами, предусмотренными ст. 41 АПК РФ.

Действующим Законом о банкротстве повышена роль указанного органа, он теперь полноправный участник процесса о банкротстве наряду с должником и конкурсными кредиторами.

По мнению Е. В. Михайловой, также следует законодательно закрепить обязательное участие прокурора во всех делах, стороной или третьим лицом которых выступает государство. Задачей прокурора будет дача суду заключения по вопросу о том, соответствует ли закону и (что важно) публичному интересу совершение того или иного распорядительного действия<sup>15</sup>.

Анализ судебно-арбитражной практики показывает, что суды нередко самостоятельно привлекают по делам о банкротстве стратегических предприятий прокурора<sup>16</sup>. Однако, поскольку указанные дела всегда сопряжены с необходимостью

защиты публичных интересов, полагаем, что в данной сфере следует согласиться с мнением Е. В. Михайловой и законодательно закрепить обязательное участие прокурора по всем делам, связанным с банкротством стратегических предприятий<sup>17</sup>.

Правительству РФ предоставлено право устанавливать перечень дополнительных требований, являющихся обязательными при утверждении арбитражным судом кандидатуры арбитражного управляющего в деле о банкротстве стратегических предприятий и организаций. Однако считаем, что само законодательство о банкротстве, помимо прочего, должно содержать как специальную процедуру назначения арбитражных управляющих, так и особые повышенные требования к кандидатурам арбитражных управляющих, которые, по нашему мнению, должны содержаться в специальном реестре.

Как представляется, в законодательстве о банкротстве давно назрела необходимость введения института аккредитации при правительственном органе арбитражных управляющих при банкротстве стратегических предприятий.

Очевидно, что даже при самом совершенном законодательстве, необходимость обеспечения публичных интересов может сталкиваться с недобросовестными намерениями конкретных исполнителей — арбитражных управляющих, что обусловлено значительным имущественным комплексом и большим объемом денежных средств, имеющихся в наличии у стратегических предприятий. Возможность под видом внешне законных актов получения контроля над такими средствами нередко представляет собой «лакомый» кусок для ряда профессиональных арбитражных управляющих, специализирующихся на процедурах недружественного поглощения.

В связи с этим вопросы установления определенного порога вхождения в процедуру и публичных требований к кандидатурам арбитражных управляющих стратегических предприятий являются актуальными уже в течение длительного времени и требуют совершенствования правового регулирования в этой части.

Положения же Постановления Правительства РФ от 19 сентября 2003 г. № 586, установившего отдельные дополнительные требования к арбитражным управляющим, в настоящее время носят минимальный характер и не всегда могут обеспечивать соответствие кандидатур арбитражных управляющих существующим реалиям.

При этом вызывает определенное недоумение, почему в сфере банкротства кредитных и страховых организаций, а также банкротства застройщиков законодателем предусмотрена процедура назначения специализированных управляющих либо их аккредитации, а при банкротстве стратегических предприятий, где подобные требования объективно необходимы, такие положения отсутствуют.

Об имеющихся проблемах в этом вопросе также свидетельствует и практика арбитражных судов, когда отсутствие специального реестра и аккредитации, а также несовершенство процедуры назначения арбитражных управляющих стратегических организаций нередко приводит к назначению

<sup>15</sup> См.: Михайлова Е. В. Функции прокурора в сфере гражданской юрисдикции нужно усилить // Законность. 2021. № 8 (1042). С. 27–34.

<sup>16</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.11.2023 г. по делу № А40-199117/2017.

<sup>17</sup> Во-первых, прокурор не поддерживает какую-либо из сторон в деле о банкротстве. Во-вторых, прокурор всегда действует исключительно в защиту публичных интересов, в целях соблюдения законности и правопорядка. Прокурор не является участником спорного материального правоотношения и в силу этого не связан материально-правовым интересом, т. е. ожиданием вынесения судебного решения в свою пользу. Заключение прокурора при этом не может быть сфальсифицировано, направлено на введение суда в заблуждение и т. д. (см.: Михайлова Е. В. Правовое положение прокурора в арбитражном судопроизводстве // Государство и право. 2023. № 6. С. 36–44).

судами кандидатур управляющих, не отвечающих установленным требованиям. Вопросы об отстранении таких кандидатур судам приходится решать уже в ходе процедур несостоятельности, что негативно сказывается на всем процессе банкротства стратегической организации, а также возможности реструктуризации задолженности и финансового оздоровления<sup>18</sup>.

Что касается процессуальных особенностей рассмотрения требований кредиторов в деле о банкротстве стратегических предприятий, то необходимо остановиться на следующих их особенностях применительно к особому статусу таких должников. Законом о банкротстве предусмотрено, что в случае, если требование не было оспорено, оно считается установленным. Когда же требование оспаривается, спор о размере и основаниях требований рассматривается в общем порядке. Решение суда, установившее размер требования, фиксируется в реестре кредиторов.

Объем процессуальных прав, предоставляемых кредитору и должнику при рассмотрении между ними спора об обоснованности требований в порядке ст. 71 Закона о банкротстве, безусловно, меньше, чем у лиц, участвующих в деле при рассмотрении требований к должнику в рамках отдельного производства. Поэтому представляется логичным и правильным, когда в деле о банкротстве стратегических предприятий будет предусмотрено требование об обязательном представлении должником правовой позиции по каждому заявлению и требованию кредитора о включении в реестр требований кредиторов, заявляемому в таком деле о банкротстве. Особенно это важно по значительным денежным требованиям, которые могут повлиять на принятие решений собранием кредиторов.

Относительно же документов (решений судов, решений арбитражных судов, третейских решений), представленных в обоснование заявления кредитора о признании должника банкротом и послуживших основанием для возбуждения дела о банкротстве стратегического предприятия, необходимо ввести процедуру обязательного представления по таким документам заключения прокурора и уполномоченного органа.

Отдельно следует остановиться на особенностях заключения мирового соглашения по делам о банкротстве стратегических предприятий.

В публично-правовых делах универсальным критерием определения допустимости заключения мирового соглашения является характер спорного материального правоотношения (частный или публичный), а также, в случае наличия правоотношения публично-правовой природы, абстрактный или конкретный характер публичного правоприменения. Под видом мирового соглашения могут совершаться и злоупотребления — более сильная сторона может принудить более слабую к подписанию заведомо невыгодных для нее условий<sup>19</sup>.

В полной мере справедливым является данное утверждение и для заключения мировых соглашений по делам о банкротстве стратегических предприятий. С одной стороны, институт мирового соглашения в деле о банкротстве позволяет такому должнику с наименьшим ущербом выйти из процедуры несостоятельности на взаимовыгодных с кредиторами условиях. А с другой — мировое соглашение может использоваться в целях обхода закона и публичных процедур,

например, для вывода имущества из имущественного комплекса стратегического предприятия.

Поэтому заключение мирового соглашения по делам о банкротстве стратегических предприятий должно осуществляться с учетом законодательно установленных публичных ограничений, в том числе относительно распоряжения имуществом комплексом стратегического предприятия.

Текущие правовые реалии также показывают, что при имеющихся положительных тенденциях в развитии процессуальных основ и порядка разрешения дел о банкротстве, системные проблемы именно предупреждения и финансового оздоровления банкротства стратегических предприятий остаются не решенными.

Предусмотренный действующим законодательством комплекс мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, предпринимаемых как в ходе процедур наблюдения и внешнего управления, так и до введения конкурсных процедур, носит общий характер и представляется недостаточным.

Об этом нередко свидетельствует практика арбитражных судов, когда после проведения процедур банкротства, после которых стратегическое предприятие либо лишается основных производственных мощностей, либо ликвидируется. Примеры, когда такие предприятия, как ОАО «Улан-Удэнский авиаремонтный завод», АО «Концерн радиостроения “Вега”», АО «Специальное конструкторское бюро вычислительной техники» и др., производящие либо осуществляющие ремонт продукции оборонного назначения, становятся участниками банкротств либо находятся под угрозой несостоятельности, свидетельствуют о несовершенстве всей существующей системы предупреждения банкротства стратегических предприятий.

Анализ рассматриваемых арбитражными судами дел о банкротстве стратегических предприятий показывает, что, как правило, значительную часть от общего объема задолженности стратегических предприятий составляет задолженность по налогам и сборам, а также начисленным пеням и штрафам перед бюджетом.

Однако и имущество государства, и взысканные с должника налоги нужны всему обществу для удовлетворения его потребностей. Значит, и фискальный интерес, и интерес государства-собственника в большей части носят и социальный характер.

Поэтому, безусловно, социальный интерес должен иметь приоритет при выборе методов защиты интересов государства, при выборе процедур банкротства, при определении позиции государства и как кредитора, и как собственника. Следовательно, осуществляя защиту интересов казны, государство обязано учитывать интересы всех участников отношений несостоятельности.

Баланс частных и публичных интересов в указанном случае должен обеспечиваться не погашением незначительной части таких требований за счет распродаваемого имущества конкурсной массы, а путем применения института реструктуризации такой задолженности, который является одним из важнейших инструментов восстановления платежеспособности стратегических предприятий.

Именно в достижении сочетания интересов государства и погашении конфликтов сторон отношений банкротства и заключается интерес государства, поэтому в этом направлении и должны проводиться дальнейшие действия в области

<sup>18</sup> См.: Определение ВС РФ от 30.09.2021 № 308-ЭС21-8991 по делу № А32-4783/2016; Определение ВС РФ от 28.01.2022 № 440-ПЭК21 по делу № А32-4783/2016.

<sup>19</sup> См.: Михайлова Е. В. Мировое соглашение (соглашение о примирении) в публично-правовых делах // Закон. 2023. № 4. С. 64–71.

защиты интересов государства при банкротстве стратегических предприятий<sup>20</sup>.

### Выводы

Подводя итог изложенному, необходимо еще раз подчеркнуть, что развитие законодательства о банкротстве стратегических предприятий должно осуществляться, исходя из осознания того факта, что институт банкротства — важнейший и необходимый правовой институт существования рыночной экономики, без которого невозможна деятельность полноценного правового государства в указанной сфере. Однако в сфере банкротства стратегических предприятий и организаций публичный интерес сохранения нормальной уставной деятельности стратегических предприятий и их имущественных комплексов всегда должен превалировать над частными интересами кредиторов.

Несмотря на ряд имеющихся положительных тенденций в развитии правовых подходов к банкротству стратегических предприятий, кардинального решения проблем предупреждения их банкротства пока не находится, что ведет к разрушению производств, в том числе жизненно важных для страны.

Следовательно, основным вектором дальнейшего развития законодательства о банкротстве стратегических предприятий должно быть полное смещение акцента с применения монетаристских подходов и ликвидации стратегических предприятий к мероприятиям по их финансовому оздоровлению, введению в законодательство комплексных механизмов реализации государственной политики по мониторингу, предупреждению банкротства и финансовому оздоровлению стратегических предприятий.

Сохранение предприятий, реструктуризация задолженности и их финансовое оздоровление должно стать основной и приоритетной целью построения законодательства и всей процедуры банкротства стратегических организаций, все разделы законодательства о банкротстве стратегических предприятий должны быть подчинены указанным целям и логике.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреев С.В. Управление процессом финансового оздоровления предприятия (на примере стратегических предприятий): дис. ... канд. экон. наук. М., 2007.
2. Брежо М.А. Защита интересов государства при банкротстве унитарных предприятий и иных коммерческих организаций с долей государственного участия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15, 16, 163.
3. Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008.
4. Марков П.А. Особенности банкротства стратегических предприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 50.
5. Михайлова Е.В. Мировое соглашение (соглашение о примирении) в публично-правовых делах // Закон. 2023. № 4. С. 64–71.

6. Михайлова Е.В. Правовое положение прокурора в арбитражном судопроизводстве // Государство и право. 2023. № 6. С. 36–44.
7. Михайлова Е.В. Функции прокурора в сфере гражданской юрисдикции нужно усилить // Законность. 2021. № 8 (1042). С. 27–34.
8. Михайлова Е.В. Юридическая заинтересованность в делах с участием государства // Государство и право. 2023. № 12. С. 80–86.
9. Попондопуло В.Ф. Конкурсное право. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства): учеб. пособие. М., 2001. С. 54, 55.
10. Савенков А.Н. Глобальный кризис современности // Государство и право. 2022. № 2. С. 104.
11. Степанов В.В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М., 1999. С. 21.
12. Телюкина М.В. Концептуальная основа реформирования конкурсного законодательства и последствия ее отсутствия // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2011. № 3. С. 9–11.

### REFERENCES

1. Andreev S.V. Managing the process of financial recovery of an enterprise (on the example of strategic enterprises): dis. ... Candidate of Economic Sciences. M., 2007 (in Russ.).
2. Brezho M.A. Protection of the interests of the state in the bankruptcy of unitary enterprises and other commercial organizations with a share of state participation: dis. ... PhD in Law. M., 2005. Pp. 15, 16, 163 (in Russ.).
3. Karelina S.A. Mechanism of legal regulation of insolvency relations. M., 2008 (in Russ.).
4. Markov P.A. Features of bankruptcy of strategic enterprises: dis. ... PhD in Law. M., 2004. P. 50 (in Russ.).
5. Mikhailova E.V. Settlement agreement (reconciliation agreement) in public law cases // Zakon. 2023. No. 4. Pp. 64–71 (in Russ.).
6. Mikhailova E.V. The legal position of the prosecutor in arbitration proceedings // State and Law. 2023. No. 6. Pp. 36–44 (in Russ.).
7. Mikhailova E.V. The functions of the prosecutor in the field of civil jurisdiction need to be strengthened // Legality. 2021. No. 8 (1042). Pp. 27–34 (in Russ.).
8. Mikhailova E.V. Legal interest in cases involving the state // State and Law. 2023. No. 12. Pp. 80–86 (in Russ.).
9. Popondopulo V.F. Competition law. Legal regulation of insolvency (bankruptcy): textbook. M., 2001. Pp. 54, 55 (in Russ.).
10. Savenkov A.N. The global crisis of modernity // State and Law. 2022. No. 2. P. 104 (in Russ.).
11. Stepanov V.V. Insolvency (bankruptcy) in Russia, France, England, Germany. M., 1999. P. 21 (in Russ.).
12. Telyukina M.V. The conceptual basis for reforming competition legislation and the consequences of its absence // Business Law. The application "Business and law in Russia and abroad". 2011. No. 3. Pp. 9–11 (in Russ.).

### Сведения об авторе

**КОВАЛЬ Алексей Витальевич** — судья Арбитражного суда Московского округа; 127994 г. Москва, ул. Селезневская, д. 9

### Authors' information

**KOVAL Alexey V.** — Judge of the Arbitration Court of the Moscow District; 9 Seleznevskaya str., 127994 Moscow, Russia

<sup>20</sup> См.: Брежо М.А. Указ. соч. С. 163.