

Е. В. Пустовалов*

Ответственность собственника имущества унитарного предприятия в случае неисполнения обязанности по поддержанию положительного размера чистых активов

Аннотация. Статья посвящена вопросу субсидиарной ответственности собственников имущества унитарных предприятий по обязательствам последних перед кредиторами в случае, если не принимаются действенные меры по восстановлению размера чистых активов предприятия. Актуальность темы обусловлена, с одной стороны, отсутствием четкого указания в законодательстве на данное обстоятельство как на основание ответственности, с другой стороны, остротой проблемы ввиду большого количества процедур несостоятельности (банкротства) унитарных предприятий и значительного количества обращений кредиторов и арбитражных управляющих с заявлениями о привлечении публичных образований к субсидиарной ответственности. В статье анализируется понятие чистых активов, значение данного финансового показателя, выявленное Конституционным Судом РФ, экономическая и правовая суть российских унитарных предприятий, из которой исходит Европейский Суд по правам человека в большинстве дел. Системный анализ законодательства, регулирующего деятельность унитарных предприятий, а также банкротного законодательства позволяет сделать вывод, что уже в настоящее время имеются основания для привлечения публичных образований к субсидиарной ответственности, если они допускают убыточность деятельности созданных ими предприятий и не принимают мер по поддержанию положительного значения чистых активов.

Ключевые слова: субсидиарная ответственность, банкротство, унитарное предприятие, бухгалтерский баланс, чистые активы предприятия, публичное образование, государство, муниципалитет, ЕСПЧ, Конституционный Суд РФ.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.86.1.069-076

Непосредственное участие государства и муниципальных образований в коммерческой деятельности по ряду организационных и правовых причин либо невозможно, либо крайне затруднительно. Однако при этом у данных субъектов имеется достаточное количество имущества, которое может

быть использовано в такой деятельности. Для его вовлечения в гражданский оборот российский правопорядок предлагает конструкцию унитарного предприятия. Несмотря на неоднократно декларировавшиеся планы по ее ликвидации с одновременным исключением из системы вещных прав хозяйственного ведения

© Пустовалов Е. В., 2018

* Пустовалов Евгений Владимирович, преподаватель кафедры финансового права Уральского государственного юридического университета

pustovalove@gmail.com

620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Шевелева, д. 1, кв. 79

и оперативного управления¹, эти юридические конструкции продолжают широко использоваться.

С некоторой долей условности можно утверждать, что унитарное предприятие — это форма опосредованного участия государства и муниципальных образований в коммерческой (предпринимательской) деятельности, когда обособляется часть их имущества, закрепляется за некой юридической личностью и вовлекается в гражданский оборот². Дополнительным аргументом в пользу того, что это именно публичное образование косвенно участвует в предпринимательской деятельности, является то обстоятельство, что данная юридическая личность крайне несамостоятельна и подконтрольна собственнику имущества. В частности, последний в соответствии с Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»³ (далее — Закон об унитарных предприятиях) обладает широким спектром полномочий по отношению к предприятию: от кадровых решений и утверждения показателей плана финансово-хозяйственной деятельности до согласования отдельных сделок и финансовой отчетности.

Необходимо отметить, что правовой статус российских унитарных предприятий был предметом исследования со стороны Европейского Суда по правам человека в контексте ответственности их учредителей. В тех случаях, когда Суд выносил решения против Российской Федерации по делам, связанным с неисполнением унитарными предприятиями судебных решений, он устанавливал, что последние находятся в сфере эффективного контроля со стороны государства. При этом Судом учитывались не только фор-

мальные положения российского законодательства, но также ряд существенных факторов в совокупности: правовой статус предприятия; права, которыми наделяется предприятие; природа и сфера деятельности; контекст осуществления деятельности; организационная независимость; функциональная независимость⁴.

Такая широта полномочий собственника имущества, а также нахождение в большинстве случаев унитарных предприятий в сфере эффективного контроля со стороны публичных образований, безусловно, должны влиять и на решение вопроса об ответственности последних. Речь в первую очередь идет об ответственности перед кредиторами предприятия.

Что касается казенных предприятий, то в российском законодательстве вопрос ответственности собственника их имущества решается однозначно: в случае недостаточности имущества предприятия для исполнения обязательств перед его кредиторами публичное образование несет субсидиарную ответственность (п. 6 ст. 113 Гражданского кодекса РФ и ч. 3 ст. 7 Закона об унитарных предприятиях).

Однако применительно к предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения, в ст. 7 Закона об унитарных предприятиях содержится указание, что публичное образование не несет ответственности по обязательствам созданного им (на базе его имущества) предприятия «за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества».

Таким образом, единственным основанием для ответственности публичного образования в данной ситуации является наличие причинно-следственной связи между несостоятельно-

¹ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

² Инжиева Б. Б. Участие государства в современном гражданском обороте : монография / ред. : А. Я. Рыженков, Б. Б. Инжиева. М. : Юстицинформ, 2014. С. 106—131.

³ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

⁴ Воробьева Н. Н., Зезекало А. Ю. Субсидиарная ответственность государства по долгам унитарных предприятий в практике Европейского Суда по правам человека. Комментарий к постановлению от 9 октября 2014 года по делу «Лисейцева и Маслов против России» // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 3.

стью (банкротством) унитарного предприятия и действиями, а возможно и бездействием, собственника его имущества.

В рамках настоящей статьи обратим внимание на случаи наступления несостоятельности (банкротства) именно в связи с бездействием, выражающимся в невыполнении собственником имущества предприятия обязанности по поддержанию положительного размера чистых активов последнего (в размере, превышающем уставный фонд предприятия). Обязанность по контролю данного финансового параметра установлена в ст. 15 Закона об унитарных предприятиях.

Для того чтобы разобраться в сути этой нормы, необходимо обратиться к понятию чистых активов, которому в юридической и экономической литературе дается множество определений, но в конечном итоге все они сводятся к тому, что чистые активы — это все активы предприятия, уменьшенные на все его обязательства⁵.

Чистые активы можно условно рассматривать как задолженность предприятия перед его учредителем (собственником имущества). Последний, как известно, имеет право на ликвидационную премию — на распределение в его пользу имущества, которое останется после ликвидации предприятия. Если размер чистых активов имеет положительное значение, то имущества хватает для расчетов со всеми кредиторами, а также имеются излишки для выплаты ликвидационной премии. Если же чистые активы имеют отрицательное значение, то не только нельзя вести речь о ликвидационной премии, но необходимо также понимать, что финансовое состояние предприятия таково, что исполнить полностью все обязательства перед всеми кредиторами невозможно.

Таким образом, уменьшение размера чистых активов ниже минимального размера уставного фонда и тем более принятие ими отрицательных значений — это очевидный признак того, что часть долгов являются неоплатными.

Детально вопрос о правовом значении размера чистых активов и обязанностях субъекта, у которого они приняты отрицательное значение, рассматривал Конституционный Суд РФ⁶. Данная проблема им анализировалась применительно к хозяйственным обществам, однако, учитывая, что бухгалтерский учет у унитарных предприятий и хозяйственных обществ ведется по одним и тем же стандартам российской системы бухучета, а также то, что оба вида юридических лиц являются коммерческими организациями⁷, выводы Конституционного Суда РФ можно считать применимыми и к унитарным предприятиям.

Судом были сформулированы следующие тезисы (правовые позиции):

Во-первых, «если... стоимость чистых активов принимает отрицательное значение, это означает, что средств, полученных от продажи имущества общества, может не хватить для того, чтобы расплатиться со всеми кредиторами».

Во-вторых, непринятие мер по улучшению финансового положения, когда стоимость чистых активов приобретает отрицательное значение, «...создает возможность злоупотреблений, введения контрагентов в заблуждение относительно финансовой устойчивости... ведет к нарушению прав и законных интересов других лиц (в том числе кредиторов и потребителей)».

В-третьих, в законодательстве о несостоятельности (банкротстве) установлена обязанность должника обратиться в суд с заявлением, если удовлетворение требований одного

⁵ Щепотьев А. В. Влияние чистых активов и собственных средств на финансовую устойчивость организации // Право и экономика. 2012. № 9. С. 24—30.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона “Об акционерных обществах”, статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А. Б. Борисова, ЗАО “Медиа-Мост” и ЗАО “Московская независимая вещательная корпорация”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете». Ст. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

или нескольких кредиторов приведет к невозможности исполнения денежных обязательств должника в полном объеме перед другими кредиторами. Исходя из этого, если стоимость чистых активов оказывается меньше величины минимального уставного капитала, то появляется обязанность обратиться в суд с соответствующим заявлением.

Таким образом, Конституционный Суд РФ однозначно назвал отрицательные чистые активы индикатором, который свидетельствует о том, что со всеми кредиторами уже рассчитаться невозможно, а непринятие мер по восстановлению размеров чистых активов — деятельностью по введению в заблуждение кредиторов и увеличению их потенциальных убытков.

Факт того, что чистые активы предприятия приняли значение меньше, чем минимальный размер уставного фонда (или даже приняли отрицательное значение), становится известен собственнику его имущества при утверждении финансовой отчетности, в которой содержатся все данные, необходимые для проведения соответствующего расчета (п. 9 ч. 1 ст. 20 Закона об унитарных предприятиях). Более того, зачастую в подзаконных и муниципальных правовых актах, регламентирующих процедуру предоставления финансовой отчетности для утверждения, а также, например, для определения плана финансово-хозяйственной деятельности, предприятиям предписывается самим осуществить и предоставить расчет размера чистых активов в качестве отдельного документа⁸.

Что касается самого расчета, то в настоящее время действует утвержденный Минфином России универсальный порядок определения стоимости чистых активов для акционерных

обществ, обществ с ограниченной ответственностью, государственных унитарных предприятий, муниципальных унитарных предприятий, производственных кооперативов, жилищных накопительных кооперативов, хозяйственных партнерств⁹, поскольку все они ведут бухгалтерский учет по единым стандартам и составляют финансовую отчетность по общим правилам.

Если расчет показал, что чистые активы имеют отрицательное значение, то в соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 15 Закона об унитарных предприятиях подлежит применению правило, согласно которому «...в случае, если по окончании финансового года стоимость чистых активов государственного или муниципального предприятия окажется меньше... минимального размера уставного фонда и в течение трех месяцев стоимость чистых активов не будет восстановлена до минимального размера уставного фонда, собственник имущества государственного или муниципального предприятия должен принять решение о ликвидации или реорганизации такого предприятия».

Таким образом, у собственника имущества предприятия, выявившего данное обстоятельство, возникает обязанность предпринять активные действия по восстановлению размера чистых активов — провести докапитализацию предприятия. Мерами по увеличению размера чистых активов могут быть: передача дополнительного публичного имущества (ст. 11 Закона об унитарных предприятиях); пересмотр производственных программ и финансовых планов, результатом которых должен стать отказ от убыточных операций и (или) увеличение количества и объема прибыльных операций; предоставление субсидий, покрывающих убытки¹⁰, и т.п.

⁸ См., например: приказ Минэкономразвития России от 16.04.2015 № 229 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения» // СПС «КонсультантПлюс»; постановление администрации Тавдинского городского округа от 09.06.2012 № 1090 «О мерах по повышению эффективности использования муниципального имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий Тавдинского городского округа» // Тавдинская правда. № 48. 20.06.2012.

⁹ Приказ Минфина России от 28.08.2014 № 84н «Об утверждении порядка определения стоимости чистых активов» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Так, ст. 69 и 78 Бюджетного кодекса РФ предусматривают возможность выделения коммерческим организациям (в том числе унитарным предприятиям) на основании нормативного акта о бюджете, поряд-

Если это невозможно, нецелесообразно либо в течение трех месяцев действия не дали искомого результата, то предприятие необходимо ликвидировать или реорганизовать (например, присоединить к другому унитарному предприятию).

С финансово-экономической точки зрения описанные действия необходимы постольку, поскольку возникла ситуация, когда требования кредиторов предприятия не являются полностью обеспеченными его активами и, следовательно, дальнейшее ведение хозяйственной деятельности может привести к тому, что появится новая необеспеченная кредиторская задолженность и (или) ранее возникшая задолженность станет еще менее обеспеченной.

При этом в Законе об унитарных предприятиях нет специальной нормы относительно того, какова ответственность собственника имущества предприятия в случае, если он не принял действенных мер по восстановлению размера чистых активов или не принял решение о ликвидации (реорганизации), а вместо этого допустил продолжение хозяйственной деятельности предприятия и, как следствие, накопление новых долгов.

Применительно к такой ситуации, учитывая, во-первых, суть чистых активов, во-вторых, рассмотренные позиции Конституционного Суда РФ, в-третьих, позиции ЕСПЧ, из общих положений уже упомянутого п. 2 ст. 7 Закона об унитарных предприятиях, а также п. 2 и абз. 1 п. 4 ст. 10 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹¹ (далее — Закон о банкротстве) можно сделать вывод, что непринятие мер по докапитализации предприятия, сопряженное с непринятием решения о ликвидации и продолжением его деятельности, может быть основанием для привлечения собственника имущества унитар-

ного предприятия к субсидиарной ответственности по обязательствам последнего в случае его несостоятельности (банкротства).

Нормы п. 2 ст. 7 Закона об унитарных предприятиях и абз. 1 п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве носят общий характер и предполагают возникновение ответственности в связи с тем, что имеется корреляция между несостоятельностью (банкротством) предприятия и действиями (бездействием) собственника его имущества. В рассматриваемом случае связь прослеживается.

В то же время норма п. 2 ст. 10 Закона о банкротстве носит более специальный характер и связывает ответственность с невыполнением обязанности по обращению должника в суд с заявлением о банкротстве. Системный анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что обращение руководителя должника с таким обращением в суд напрямую детерминировано позицией учредителя.

Так, из ст. 9 Закона о банкротстве следует, что с соответствующим заявлением должен обращаться руководитель унитарного предприятия. Правоприменительная практика указывает, что он может это сделать самостоятельно¹². Однако руководитель не вполне независим при совершении данного действия. Такой вывод можно сделать из сопоставления: (1) ст. 35 Закона об унитарных предприятиях, где вопросы ликвидации предприятия определены как прерогатива собственника имущества; (2) ст. 30 Закона о банкротстве, где указывается, что при выявлении признаков банкротства руководитель должника — унитарного предприятия должен в первую очередь обращаться к собственнику имущества, а последний должен предпринять меры по предотвращению банкротства; (3) ст. 38 Закона о банкротстве, где указывается на необходимость прикладывать к заявлению должника о банкротстве соответствующее решение

ка предоставления субсидий и заключенного соглашения на безвозмездной и безвозвратной основе бюджетных ассигнований (субсидий), цель которых — возместить недополученные доходы и (или) затраты, понесенные при производстве товаров, оказании услуг, выполнении работ. Очевидно, что при выделении субсидий чистые активы предприятия увеличиваются.

¹¹ СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». П. 5 // СПС «КонсультантПлюс».

собственника; (4) ст. 9 Закона о банкротстве, где указывается, что одним из оснований для подачи заявления должника о банкротстве является решение об обращении должника с заявлением о банкротстве, принятое органом, уполномоченным собственником имущества унитарного предприятия.

Таким образом, является необоснованным и несправедливым возлагать субсидиарную ответственность по долгам предприятия на основании п. 2 ст. 10 и ст. 9 Закона о банкротстве исключительно на его руководителя и одновременно отказывать в привлечении к субсидиарной ответственности собственника имущества, который, утвердив отчетность с отрицательными чистыми активами и, следовательно, понимая, что имеются признаки недостаточности имущества, т.е. имеется «превышение размера денежных обязательств и обязанностей по уплате обязательных платежей должника над стоимостью имущества (активов) должника» (ст. 2 Закона о банкротстве), не принимает решение об обращении в суд с заявлением о банкротстве. Более того, это противоречит политико-правовым соображениям, поскольку порождает безответственность, а также создает возможность для публичных образований решать вопросы государственного и местного значения через унитарные предприятия за счет кредиторов последних, а когда из-за большого бремени долгов работать предприятия уже не могут — подавать заявления о банкротстве без каких-либо негативных финансовых и правовых последствий для себя.

При этом, действительно, необходимо признать наличие некоторого недостатка в законодательной технике или даже пробела в правовом регулировании: с одной стороны, в случаях с отрицательными чистыми активами дискреция по принятию решений находится у собственника имущества унитарного предприятия, а руководитель должен информировать об этом и просить (предлагать) принять какое-то решение,

с другой стороны, понятные правовые последствия бездействия собственника имущества не обозначены.

Исходя из этого, можно ставить вопрос о целесообразности внесения изменений в законодательство, например путем установления презумпции вины собственника имущества унитарного предприятия в возникновении несостоятельности (банкротства) последнего, если собственник бездействовал в условиях недокапитализации предприятия, не выполнял возложенные на него законом обязанности.

Однако, пока этого не произошло, хотя бы в силу инертности законодательного процесса, с учетом обозначенных позиций Конституционного Суда РФ, а также практики ЕСПЧ преодолеть данную проблему можно путем системного толкования действующего законодательства, из которого следует возможность привлечения к субсидиарной ответственности собственника имущества унитарного предприятия в рассматриваемой ситуации.

Данная позиция находит отражение в арбитражной практике. Так, например, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа постановил, что привлечение собственника имущества унитарного предприятия к субсидиарной ответственности по долгам последнего является законным в связи с тем, что:

1. Собственник имущества унитарного предприятия не наделил последнее уставным капиталом, не осуществлял активных действий по прекращению предприятием деятельности в условиях отрицательных чистых активов, бездействовал при осуществлении должником убыточной деятельности¹³.
 2. Собственник имущества унитарного предприятия не наделил должника имуществом, необходимым для покрытия образовавшихся убытков, не принимал в установленный законом срок решения о ликвидации должника¹⁴.
- Тем не менее введение на законодательном уровне более понятных и четких осно-

¹³ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22.04.2013 № А03-15022/2011 // СПС «Консультант-Плюс».

¹⁴ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 01.11.2013 по делу № А03-17359/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

ваний и порядка привлечения собственников имущества унитарных предприятий к субсидиарной ответственности в случае неисполнения обязанности по восстановлению размера чистых активов, а не решение этой проблемы

через судебные прецеденты больше соответствует интересам развития российской экономики. Это, однозначно, улучшит условия гражданского оборота и инвестиционный климат.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Воробьева Н. Н., Зезекало А. Ю. Субсидиарная ответственность государства по долгам унитарных предприятий в практике Европейского Суда по правам человека. Комментарий к постановлению от 9 октября 2014 года по делу «Лисейцева и Маслов против России» // Сравнительное конституционное обозрение. — 2015. — № 3.
2. Инжиева Б. Б. Участие государства в современном гражданском обороте : монография / ред.: А. Я. Рыженков, Б. Б. Инжиева. — М. : Юстицинформ, 2014.
3. Щепотьев А. В. Влияние чистых активов и собственных средств на финансовую устойчивость организации // Право и экономика. — 2012. — № 9.

Материал поступил в редакцию 13 апреля 2017 г.

RESPONSIBILITY OF THE OWNER OF THE UNITARY ENTERPRISE PROPERTY IF HE FAILS TO FULFILL THE OBLIGATION TO MAINTAIN POSITIVE NET ASSETS

PUSTOVALOV Yevgeniy Vladimirovich – Lecturer of the Department of Financial Law at the Ural State Law University
PustovalovE@gmail.com
620014, Russia, Yekaterinburg, u. Sheveleva, d. 1, kv. 79

Abstract. *The article is devoted to the issue of subsidiary responsibility of the owners of the property of unitary enterprises concerning obligations of the owners of the property of unitary enterprises to the creditors when effective measures are not taken to restore the size of the company's net assets. The relevance of the subject is predetermined, on the one hand, by the lack of clear reference to this ground as the ground for responsibility in the law, and, on the other hand, the acuteness of the problem due to the large number of insolvency procedures (bankruptcies) of unitary enterprises and a significant number of claims from creditors and receivers requiring to hold public entities responsible under subsidiary responsibility. The article analyzes the concept of net assets, the value of this financial indicator inferred by the Constitutional Court of the Russian Federation, the economic and legal essence of Russian unitary enterprises that is taken into account by the European Court of Human Rights in the majority of cases dealt with by the ECHR. A systematic analysis of the legislation regulating the activity of unitary enterprises, as well as bankruptcy legislation, allows to conclude that even now there are the reasons to hold public entities responsible under subsidiary responsibility if they endure unprofitability of enterprises they have created and fail to take measures to maintain the positive value of net assets.*

Keywords: *subsidiary responsibility, bankruptcy, unitary enterprise, balance sheet, net assets of the enterprise, public institution, State, municipality, ECHR, Constitutional Court of the RF.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Vorob'eva N. N., Zezekalo A. Yu.* Subsidiarnaya otvetstvennost' gosudarstva po dolgam unitarnyx predpriyatij v praktike Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. Kommentarij k postanovleniyu ot 9 oktyabrya 2014 goda po delu «Lisejceva i Maslov protiv Rossii» // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie.* — 2015. — № 3.
2. *Inzhieva B. B.* Uchastie gosudarstva v sovremennom grazhdanskom oborote : monografiya / red.: A. Ya. Ryzhenkov, B. B. Inzhieva.— M. : Yusticinform, 2014.
3. *Shhepot'ev A. V.* Vliyanie chistykh aktivov i sobstvennykh sredstv na finansovuyu ustojchivost' organizacii // *Pravo i e'konomika.* — 2012. — № 9.