г. Ростов-на-Дону ноябрь 2015

СЕМИНАР

по повышению уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих

ТЕМА:

«Уполномоченный орган в делах о несостоятельности (банкротстве). Особенности взаимодействия. Обеспечение интересов государства»

В соответствии со ст. 34 Федерального закона от 26.10.2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон) установлено, что лицами, участвующими в деле о банкротстве являются:

должник;

арбитражный управляющий;

конкурсные кредиторы;

уполномоченные органы;

федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по месту нахождения должника в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

лицо, предоставившее обеспечение для проведения финансового оздоровления.

Как установлено ст. 2 Закона: «уполномоченные органы - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на представление в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные представлять в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требования по денежным обязательствам соответственно субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

Таким образом, выстраивая свое взаимодействие с уполномоченным органом необходимо четко понимать, что это - орган исполнительной власти, представляющий не собственные интересы в деле о банкротстве, а уполномоченный Правительством Российской Федерации на представление интересов государства.

Порядок представления данных интересов достаточно жестко регламентирован нормативно - правовыми актами, знание которых позволит Вам более четко понимать позиции уполномоченного органа при голосовании на собраниях кредиторов и в судебных заседаниях.

Данные нормативно-правовые акты не являются закрытыми и находятся в свободном доступе, в том числе и в сети Интернет.

Рассмотрим вкратце основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность уполномоченного органа.

Прежде всего остановимся на полномочиях налоговых органов.

Постановлением Правительства РФ от 29.05.2004 года №257 «ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК КРЕДИТОРА В ДЕЛЕ О БАНКРОТСТВЕ И В ПРОЦЕДУРАХ, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ДЕЛЕ О БАНКРОТСТВЕ» установлено, что Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на представление в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам (в том числе по выплате капитализированных платежей).

Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 г. N 506 «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЕ» соответственно утверждено Положение о Федеральной налоговой службе, а также установлено, что Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы в установленной сфере деятельности являются правопреемниками Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, а также Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству по всем правоотношениям, связанным с представлением интересов Российской Федерации в процедурах банкротства.

В соответствии с указанным Положением, Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти, наряду с осуществлением функций по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, и иных функций, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

- государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим аккредитацию филиалов, представительств иностранных юридических лиц (за исключением представительств иностранных кредитных организаций),

- уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

Таким образом, необходимо понимать, что Федеральная налоговая служба фактически исполняет во многом обособленные функции по:

- контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах – и в этой части является непосредственно налоговым органом в привычном понимании;

- государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств – и в этой части выступает в качестве регистрирующего органа;

- представлению в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам – являясь, соответственно, уполномоченным органом в понимании Закона.

Из понимания данной функциональной специализации вытекает первый аспект взаимодействия с уполномоченным органом в деле о банкротстве: правильное определение адресата для направления запроса арбитражного управляющего в деле о банкротстве.

Понимание принципов разграничения выше указанных обособленных функциональных блоков позволит Вам сократить временные и материальные издержки, связанные с направлением запросов в адрес ненадлежащих исполнителей.

Что необходимо понимать и учитывать.

Регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в настоящее время на территории Ростовской области (как и в ряде других регионов, в том числе г. Москве) осуществляется единым регистрационным центром – специализированной межрайонной инспекцией (в Ростовской области – МРИФНС России №26 по Ростовской области).

Данная специализированная инспекция осуществляет функции исключительно связанные с регистрационными действиями. В связи с этим указанное в выписке из ЕГРЮЛ или ЕГРИП наименование регистрирующего органа – МРИФНС России №26 по Ростовской области не стоит рассматривать как наименование налогового органа, осуществляющего налоговое администрирование Вашего должника.

Соответственно, в адрес указанного единого регистрационного центра целесообразно направлять запросы о предоставлении выписок из соответствующих реестров, копий учредительных и иных документов, содержащихся в регистрационном деле налогоплательщика. А также заявления о внесении изменений в соответствующие реестры.

Налоговое администрирование в отношении должника по общим правилам осуществляется тем налоговым органом, на подведомственной территории которого должник зарегистрирован. Именно в этот налоговый орган целесообразно направлять запрос о предоставлении копий бухгалтерской отчетности, сведений о задолженности, проведении сверки расчетов, предоставлении реквизитов для погашения задолженности.

В настоящее время в большинстве регионов Российской Федерации осуществлена централизация функций по представлению в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам, иными словами по сопровождению процедур банкротства, на уровне Управлений ФНС России по соответствующим субъектам.

Данная централизация означает, что на уровне Управления непосредственно формируется и ведется только дело о несостоятельности (банкротстве) соответствующего налогоплательщика. Иные функции администрирования налогоплательщика в связи с возбуждением в отношении него дела о банкротства в Управление не передаются.

Таким образом, запрос документов и сведений, необходимых в том числе для выявления имущества должника, проведения анализа финансово-хозяйственной деятельности, целесообразно направлять в соответствующий территориальный налоговый орган по месту регистрации должника с целью получения ответа в минимальные сроки.

Вместе с тем, необходимо понимать, что налоговый орган ни в одной из своих функциональных специализаций не уполномочен на регистрацию какого-либо имущества, принадлежащего физическим или юридическим лицам. Налоговые органы обладают данными сведениями в той мере, в которой это необходимо для контроля за полнотой и своевременностью исчисления налогов.

Указанным выше Постановлением Правительства РФ от 29.05.2004 года №257 утверждено Положение о порядке предъявления требований по обязательствам перед Российской Федерацией в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве (далее – Положение), в соответствии с п. 11 которого выбор арбитражного управляющего или саморегулируемой организации арбитражных управляющих при направлении в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом осуществляется уполномоченным органом в случаях и порядке, устанавливаемых регулирующим органом. Также п. 15. Положения установлено, что уполномоченный орган при участии в собрании кредиторов голосует в порядке, устанавливаемом регулирующим органом.

Порядок выбора саморегулируемой организации арбитражных управляющих при направлении в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом утверждён Приказом Министерства экономического развития и торговли от 19 октября 2007 г. №351 «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА ВЫБОРА ОРГАНОМ, УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПРЕДСТАВЛЯТЬ В ДЕЛАХ О БАНКРОТСТВЕ И В ПРОЦЕДУРАХ БАНКРОТСТВА ТРЕБОВАНИЯ ОБ УПЛАТЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И ТРЕБОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕНЕЖНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ, САМОРЕГУЛИРУЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ ПРИ ПОДАЧЕ В АРБИТРАЖНЫЙ СУД ЗАЯВЛЕНИЯ О ПРИЗНАНИИ ДОЛЖНИКА БАНКРОТОМ И ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРИКАЗ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ ОТ 3 АВГУСТА 2004 Г. N 219 "О ПОРЯДКЕ ГОЛОСОВАНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНА В ДЕЛАХ О БАНКРОТСТВЕ И В ПРОЦЕДУРАХ БАНКРОТСТВА ПРИ УЧАСТИИ В СОБРАНИЯХ КРЕДИТОРОВ"»

В соответствии с п. 10 данного Порядка, уполномоченный орган вправе принять решение о неучете саморегулируемой организации при выборе саморегулируемой организации для указания в заявлении уполномоченного органа (далее - решение о неучете СРО).

Такое решение о неучете СРО может быть принято в том числе по следующим основаниям:

- отстранение арбитражного управляющего от исполнения обязанностей в деле о банкротстве в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на него обязанностей (пп. а п.11 Порядка);

- непредставление арбитражным управляющим, утвержденным в деле о банкротстве, в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства для регистрации юридического лица в связи с его ликвидацией в порядке банкротства (пп. д п.11 Порядка);

- причинение неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражного управляющего в деле о банкротстве обязанностей имущественного ущерба Российской Федерации как кредитору (пп. б п.11 Порядка);

- привлечение арбитражного управляющего к уголовной ответственности в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей арбитражного управляющего в деле о банкротстве или к административной ответственности в форме дисквалификации за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве (пп. в п.11 Порядка).

При этом, если решение о неучете СРО принято по первым двум из указанных выше оснований, то срок такого неучета составляет 3 месяца с даты принятия решения о неучете.

Также необходимо учитывать, что если указанные обстоятельства выявлены в деле о банкротстве должника второй группы, то решение о неучете на указанный срок принимается в отношении всех региональных списков, относящихся к данному федеральному округу.

А если же основанием для принятия решения о неучете СРО явилось причинение арбитражным управляющим убытков Российской Федерации либо дисквалификация или уголовное наказание арбитражного управляющего, то срок неучета составляет один год с даты принятия уполномоченным органом решения о неучете СРО. Также необходимо учитывать, что в соответствии с п. 19 Порядка в данном случае уполномоченный орган принимает решение о неучете СРО в отношении как федерального списка, так и всех региональных списков для организаций и региональных списков для граждан.

Также решение о неучете СРО в отношении федерального списка, всех региональных списков для организаций и региональных списков для граждан принимается при возникновении указанных выше оснований в деле о банкротстве стратегических предприятия или организации, субъекта естественной монополии или должника первой группы.

Таким образом, дисквалификация или причинение убытков Российской Федерации любым из членов СРО может послужить основанием для неучета данной СРО уполномоченным органом на территории всей Российской Федерации на срок до одного года.

Основные принципы голосования уполномоченного органа на собраниях кредиторов установлены Приказом Министерства экономического развития и торговли от 03 августа 2004 г. №219 «О ПОРЯДКЕ ГОЛОСОВАНИЯ ОРГАНА, УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРЕДСТАВЛЯТЬ В ДЕЛАХ О БАНКРОТСТВЕ И В ПРОЦЕДУРАХ БАНКРОТСТВА ТРЕБОВАНИЯ ОБ УПЛАТЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И ТРЕБОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕНЕЖНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ ПРИ УЧАСТИИ В СОБРАНИЯХ КРЕДИТОРОВ».

В соответствии с пп. в) п. 1 Порядка голосования уполномоченный орган голосует за заключение мирового соглашения в случае, если проект мирового соглашения соответствует законодательству Российской Федерации и процедура заключения мирового соглашения соответствует Закону, при наличии всех нижеследующих обстоятельств:

проект мирового соглашения предусматривает полное погашение требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам ежемесячно, пропорционально, равными долями в течение года с даты утверждения мирового соглашения арбитражным судом;

третьим лицом предоставлено обеспечение исполнения должником условий мирового соглашения по погашению требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам в виде залога имущества такого лица, поручительства либо банковской гарантии, соответствующее требованиям к обеспечению исполнения обязанности по уплате налогов и соборов, предусмотренным Налоговым кодексом Российской Федерации.

Следовательно, выполнение только одного из указанных требований автоматически влечет голосование уполномоченного органа против заключения мирового соглашения.

В соответствии с п.3 Порядка голосования, при рассмотрении вопроса об определении количественного и персонального состава комитета кредиторов уполномоченный орган голосует за количественный и персональный состав комитета кредиторов, обеспечивающий максимально возможное в имеющихся обстоятельствах представительство уполномоченного органа в комитете кредиторов.

Поэтому не стоит удивляться, если при количестве включенных в реестр требований пяти кредиторов, уполномоченный орган, обладающий 10 % голосов, голосует за 10 членов комитета кредиторов – только в этом случае он может гарантировать себе вхождение в состав комитета кредиторов.

В соответствии с п. 10 Порядка голосования, в случае рассмотрения собранием кредиторов вопроса о включении в повестку собрания кредиторов дополнительных вопросов, порядок голосования в отношении которых не определен в соответствии с настоящим Порядком или решением уполномоченного органа, оформленным письменно, представитель уполномоченного органа голосует:

против включения указанных дополнительных вопросов в повестку собрания кредиторов;

за отложение рассмотрения указанных дополнительных вопросов в случае их включения в повестку собрания кредиторов.

При этом необходимо учитывать, что включение в повестку дня вопроса с формулировкой «Иные вопросы» или «Иное», подпадает под положение указанного пункта Порядка голосования.

В соответствии с п. 11 Порядка голосования, уполномоченный орган вправе принять иное решение о голосовании по вопросам, рассматриваемым на собрании кредиторов, чем предусмотренное Порядком голосования. Соответствующее решение должно содержать обоснование его принятия. Копия решения уполномоченного органа, принятого в соответствии с настоящим пунктом, направляется уполномоченным органом в Минэкономразвития России с приложением документов, подтверждающих обоснованность принятого решения, в течение пяти рабочих дней с даты принятия такого решения. Минэкономразвития России вправе в течение 15 рабочих дней с даты поступления копии решения уполномоченного органа о голосовании, принятого в соответствии с настоящим пунктом, вынести заключение о необоснованности такого решения. Заключение о необоснованности принятого уполномоченным органом решения направляется в уполномоченный орган в течение 2 рабочих дней с даты вынесения такого заключения. Решение уполномоченного органа, в отношении которого вынесено заключение о необоснованности, подлежит отмене в течение 2 рабочих дней с даты получения уполномоченным органом указанного заключения.

Таким образом, в целях недопущения нарушения интересов государства в деле о банкротстве, решение уполномоченного органа, несоответствующее установленным Порядком голосования требованиям, но вытекающее из фактических обстоятельств дела о банкротстве, должно быть принято не менее чем за 22 рабочих дня до даты проведения соответствующего собрания кредиторов. Т.е. уже за месяц до собрания кредиторов уполномоченный орган должен располагать всеми необходимыми для принятия такого решения документами.

Не умаляя значения указанных выше нормативных актов, следует отметить, что основным документом, которым в настоящее время руководствуется уполномоченный орган при обеспечении интересов государства в деле о банкротстве является Приказ ФНС России от 03.10.2012 года №ММВ-7-8/663 «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНАПО ПРЕДСТАВЛЕНИЮ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИКАК КРЕДИТОРА В ДЕЛЕ О БАНКРОТСТВЕ И В ПРОЦЕДУРАХ, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ДЕЛЕ О БАНКРОТСТВЕ, МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМАППАРАТОМ ФНС РОССИИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИОРГАНАМИ ФНС РОССИИ, вступивший в силу с 01.11.2012 года и отменивший действовавший ранее приказ ФНС России от 18 октября 2004 года N САЭ-3-19/2».

Данным Приказом установлены иные критерии разделения должников на группы. Также установлена возможность принятия на контроль выше стоящего налогового органа отдельных процедур банкротства. При этом в случае принятия на контроль ФНС России должник переводится в первую группу, а при принятии на контроль Управления по субъекту Российской Федерации – во вторую группу. При этом необходимо учитывать, что должник включается в первую группу при возникновении соответствующих обстоятельств (например, превышения суммы совокупной задолженности по обязательным платежам и денежным обязательствам размера 300 млн. руб.) автоматически, а исключаются только по решению ФНС России независимо от утраты соответствующих признаков отнесения к первой группе. Аналогично и с отнесением ко второй группе.

Сведения о переводе должников из одной группы в другую подлежат размещению на Интернет-сайте органа, принявшего указанное решение, не позднее 10 числа месяца, следующего за месяцем принятия решения.

В соответствии с п.2.7 Порядка разграничения полномочий самостоятельное сопровождение Управлением дел о банкротстве должников третьей группы (без перевода во вторую группу) не допускается. Таким образом, с учетом централизации функций по обеспечению процедур банкротства на уровне Управления ФНС России по Ростовской области, практически все должники, находящиеся в процедурах банкротства, отнесены ко второй группе.

Позиция уполномоченного органа на собраниях кредиторов (заседаниях комитетов кредиторов), судебных заседаниях в отношении должников в соответствии с разделением на уровни контроля представляется на обязательное согласование в ФНС России не позднее чем за пять рабочих дней до даты проведения собрания кредиторов (заседания комитета кредиторов) или судебного заседания.

Данная норма полностью корреспондирует с требованиями п.3 ст. 13 Закона (в редакции Федерального закона от 29.12.2014 N 482-ФЗ), в соответствии с которым Лицо, которое проводит собрание кредиторов, обязано обеспечить возможность ознакомления с материалами, представленными участникам собрания кредиторов для ознакомления и (или) утверждения, не менее чем за пять рабочих дней до даты проведения собрания кредиторов, если иной срок не установлен настоящим Федеральным законом.

Также данным Порядком разграничения полномочий достаточно подробно расписан перечень документов, подлежащих рассмотрению уполномоченным органом при подготовке позиций к собраниям кредиторов в различных процедурах или судебным заседаниям.

Именно от полноты представленных документов и информации о проведенных в рамках процедуры банкротства мероприятиях во многом зависит, будет ли принят отчет конкурсного управляющего к сведению уполномоченным органом.

Вместе с тем, несмотря на достаточно сложную историю взаимоотношений уполномоченного органа и арбитражных управляющих в рамках сопровождения процедур банкротства, данные участники дела не являются антагонистами, и повышение эффективности взаимодействия будет способствовать достижению целей института банкротства в части наиболее полного обеспечения законных интересов всех участвующих в данном процессе сторон.