Гарантийные институты государственного обеспечения эффективной реализации прав работников несостоятельных организаций

Гаркуша Артур Александрович – начальник управления правовой и кадровой работы Министерства имущественных отношений Хабаровского края, доцент кафедры гражданского права ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 32-54-47

В статье рассмотрены аспекты правового регулирования усиления роли уполномоченных государственных органов, направленных на защиту прав в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, законных интересов граждан как наименее защищенной категории кредиторов должника. Установлена необходимость нормативного закрепления целевого бюджетного финансирования любыми публичными образованиями расходов, связанных с государственным обеспечением прав работников несостоятельных организаций.

Ключевые слова: несостоятельность (банкротство), процессуальные права, публичные образования, отдельные категории должников, целевое бюджетное финансирование.

Изменение роли органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в делах о несостоятельности (банкротстве) сегодня рассматривается в теории права и в редакции вносимых поправок и изменений в Федеральный закон №127-ФЗ от 26.10.2002 "О несостоятельности (банкротстве)" (далее – Закон о банкротстве) исключительно в контексте усиления роли государственных и муниципальных органов как лиц, участвующих в деле и в арбитражном процессе по делам о несостоятельности организаций.

Вместе с тем, наделение дополнительными процессуальными правами в деле о банкротстве должно проходить с одновременным повышением уровня ответственности публичных образований, связанных с защитой прав и законных интересов граждан как наименее защищенной категории кредиторов должника.

По смыслу Закона о банкротстве к отдельным категориям привилегированных кредиторов законодатель относит граждан: в связи с задолженностью по заработной плате и выходным пособиям; по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности; по требованиям о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью; о возмещении морального вреда.

Установленные Законом о банкротстве правовые ограничения и запреты позволяют в полной мере реализовать права указанных категорий за одним исключением – в случае, когда имущества организации-должника недостаточно для удовлетворения требований кредиторов первых привилегированных очередей.

Практика применения Закона о банкротстве подтверждает, что установленный порядок не в полной мере защищает трудовые права граждан при процедуре банкротства организаций.

В соответствии с пунктом 4 статьи 134 Закона о банкротстве, расчеты по оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, производятся во вторую очередь после завершения расчетов с гражданами по требованиям о причинении вреда жизни и здоровью.

Пунктом 2 статьи 136 Закона о банкротстве устанавливается, что в случае, если должником (в период после вынесения определения о принятии Арбитражным судом заявления о признании должника банкротом и открытия конкурсного производства) не в полном объеме выполнены обязательства по оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовым договорам, то суммы, невыплаченные до принятия решения Арбитражным судом о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства, подлежат удовлетворению в составе текущих требований (вне очереди за счет конкурсной массы).

Однако, несмотря на указанный привилегированный порядок удовлетворения требований граждан, соответствующие обязательства не могут быть погашены в рамках процедуры банкротства в случае недостаточности у организации-должника необходимых средств для их удовлетворения.

На практике нередки ситуации недостаточности или полного отсутствия ликвидного имущества, способного трансформироваться в денежные средства, вырученные от реализации конкурсной массы, и которые арбитражный управляющий может направить на соразмерное погашение требований кредиторов. Практика также знает многочисленные примеры непогашенной задолженности перед инвалидами и работниками должника, в том числе в случаях недобросовестных действий арбитражного управляющего и основных кредиторов, способных принимать основополагающие решения на собрании кредиторов.

Попытки органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях снижения негативного влияния и уменьшения социального напряжения в регионе удовлетворить требования наименее защищенных кредиторов за счет бюджета субъекта характеризуются как возложение на публичные бюджеты исполнения финансовых обязательств, непредусмотренных бюджетным законодательством.

Действительно, нормами бюджетного законодательства Российской Федерации, в частности статьей 74,1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотрено оказание материальной помощи гражданам в виде бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения – на предоставление социальных выплат гражданам в целях реализации мер социальной поддержки населения.

Данные основания не подпадают под полномочия субъектов Российской Федерации, установленные ст. 26.3 Федерального закона № 184-

ФЗ от 06.10.1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и, соответственно, не могут быть реализованы.

На наш взгляд, обоснована необходимость внесения дополнения в статью 134 Федерального закона, предусматривающего возможность удовлетворения требований по оплате труда и выплате выходных пособий лиц, работающих или работающих по трудовых договорам, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в деле о банкротстве организации, находящейся на территории соответствующего публичного образования. При этом, порядок осуществления соответствующих выплат работникам должен соответствовать нормам бюджетного законодательства Российской Федерации.

Одновременно редакция данной нормы должна предусматривать возникновение у публичного образования, осуществившего погашение требований по оплате труда и выплате выходных пособий за счет средств соответствующих бюджетов, регрессного права требования к работодателю-должнику в размере фактически погашенных требований.

Указанное регрессное требование может быть удовлетворено в составе кредиторов второй очереди в ходе конкурсного производства в деле о банкротстве работодателя-должника.

Правовыми основаниями внесения предлагаемых изменений является, в первую очередь, необходимость защиты конституционного права граждан на получение вознаграждения за труд, направленность на усиление реализации положений Конвенции Международной организации труда №95 "Относительно защиты заработной платы", напрямую установившей, что в случае банкротства предприятия (или ликвидации его в судебном порядке) трудящиеся, занятые на этом предприятии, пользуются положением привилегированных кредиторов в отношении заработной платы, которую они должны получить за услуги, оказанные как в предшествующий банкротству, так и непосредственно в сам ликвидационный период.

При этом, нормами статьи 11 указанной Конвенции четко определено, что заработная плата, составляющая этот привилегированный кредит, должна быть выплачена полностью до того, как обычные кредиторы смогут требовать свою долю.

Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, определенными в части 1 статьи 7, предусматривает установление государственных гарантий реализации гражданами конституционных прав на труд и социальную защиту (часть 2 статьи 7, часть 3 статья 37, часть 2 статья 39).

Федеральным законом № 101-ФЗ от 03.06.2009 г. «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» ратифицирована Европейская социальная хартия, которая защищает социальные и экономические права граждан и устанавливает контрольный

механизм, призванный гарантировать их соблюдение государствами-участниками.

Статья 25 Европейской социальной хартии определяет, что для обеспечения эффективной реализации права работников на защиту их требований в случае банкротства предпринимателя претензии работников, вытекающие из трудовых договоров или трудовых отношений, должны быть обеспечены со стороны государства гарантийными институтами либо иными действенными формами защиты.

Это дает основание полагать, что обеспечение гарантий вознаграждения за труд является для государства приоритетным и подлежащим обеспечению любыми действенными формами защиты.

Не определяя конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, гарантируя каждому социальную защиту, относит соответствующее регулирование к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 24 части 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов социальной поддержки определенных групп населения.

Согласно статье 26.3.1 Федерального закона №184-ФЗ от 06.10.1999 г., органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, располагая достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять выбор конкретных мер социальной защиты, устанавливать круг лиц, имеющих на них право, порядок и условия их предоставления.

Как неоднократно указывал Конституционный суд Российской Федерации в своих решениях, дифференциация правового регулирования, в том числе в сфере социальной защиты, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, допустима, если ее критерии объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

Необходимо обратить внимание, что действующее федеральное законодательство в области социальной защиты также знает примеры

предоставления социальных преимуществ, право на которые возникает с однократно произошедшим в прошлом событием (участник ликвидации последствий чернобыльской катастрофы; лица, подвергшиеся политическим репрессиям), вследствие чего, круг их получателей является ограниченным и не подвержен динамическим изменениям (расширению).

Руководствуясь указанными критериями, закрепленными нормами международного права и федерального законодательства решение об оказании материальной и иной помощи работникам несостоятельных организаций может приниматься посредством принятия публичных нормативных обязательств.

Предлагаемая мера социальной защиты и введение альтернативного порядка удовлетворения требований по оплате труда и выплате выходных пособий за счет средств бюджетов публичных образований способствует повышению эффективности процесса обеспечения защиты трудовых прав граждан со стороны государства.

Обоснованными возражениями со стороны контрольных и надзорных органов являются, в том числе, положения статей 19, 39 Конституции Российской Федерации, закрепляющие принцип равенства прав и свобод граждан. Эти нормы предполагают невозможность выделения отдельных групп граждан, без достаточных условий (признаков) в отношении которых могут быть применены меры социальной поддержки.

Указанный в статье 26.3. Федерального закона №184-ФЗ от 06.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» круг субъектов при его анализе не может быть отнесен к конкретной группе граждан (работников) одной организации.

Работники отдельных несостоятельных организаций не являются категорией граждан в точном понимании указанной нормы, так как характеризуются постоянным числом и неподверженны динамическим изменениям (например, пополнение за счет приезжающих на проживание, изменение численности по иным основаниям).

Просроченная задолженность по заработной плате или иным основаниям, вытекающим из трудового участия, в сочетании с введенной процедурой банкротства в отношении предприятия, не могут выступать критериями и признаками граждан, нуждающихся в дополнительных мерах социальной поддержки и социальной помощи.

Публичные образования имеют другие аналогичные группы граждан со схожими условиями, требующими оказания адресной финансовой поддержки, что нарушает установленные Конституцией Российской Федерации принципы равноправия.

Остается неурегулированным и порядок предоставления дифференцированной материальной помощи внутри одной категории граждан в связи с предоставлением сведений о задолженности органами управления должника или арбитражным управляющим, что затрудняет государственную оценку равенства денежной компенсации.

Изложенное подтверждает необходимость нормативного закрепления как целевого бюджетного финансирования любыми публичными средствами образования расходов, связанных с государственным обеспечением прав работников несостоятельных организаций, так и установленного специальным законодательством о банкротстве порядка возмещения публичному образованию указанных бюджетных затрат в целях предотвращения нарушений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, принципов самостоятельности бюджетов и рациональности расходования бюджетных средств.

Литература и источники:

1. Конституция Российской Федерации.

2. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)".

3. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

5. Карелина, С. А. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) : учебно-практическое пособие / С. А. Карелина. – М., 2006.