
В. А. Томаев

*соискатель Московского института права,
консультант Министерства здравоохранения и социального развития РФ*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ КАК АКТИВНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ РИСКАМИ

V. Tomayev

STATE CORPORATION AS ACTIVE ELEMENT OF SOCIAL RISK MANAGEMENT SYSTEM

Социально-политические изменения последних десятилетий и глобальные масштабы социальных проблем привели к пониманию необходимости объединения усилий, ресурсов, знаний и опыта государства, бизнеса и гражданского общества в управлении социальными рисками (Social Risk Management).

Управление социальными рисками подразумевает выработку определенных стратегий, в зависимости от источников риска, предполагает создание системы общественных мер по социальной защите населения.

В мировой практике проблема управления социальными рисками, связанными с невыплатой заработной платы по причине несостоятельности (банкротства) работодателя, решается путем создания смешанных частно-государственных структур (фондов, агентств и т.д.).

Принципы организации управления, функционирования и финансирования гарантийных учреждений определяются самостоятельно каждой страной, занятой решением проблемы защиты требований трудящихся при несостоятельности (банкротстве) работодателя.

В экономически развитых зарубежных государствах (прежде всего США, Бразилия, Венесуэла, Япония и страны Европейского союза) уже не одно десятилетие используются механизмы гарантирования права требования работниками выходных пособий и задолженностей по заработной плате в условиях несостоятельности (банкротства) работодателя.

В ряде государств отсутствуют специальные гарантийные учреждения, но законодательством закреплены механизмы, обеспечивающие право

работников на возмещение предъявляемых требований (США — гарантии по государственным контрактам, Японии — общество взаимного страхования, Бразилии — отчисления на банковский счет работника).

В государствах Европейского союза преимущественно функционируют гарантийные фонды правовые механизмы деятельности, которых регулируются как национальным законодательством, так и международными соглашениями соответствующих государств, к примеру:

в Испании соответствующим институтом является фонд гарантирования выплат, который является независимым органом и ответственность за который возложена на Министерства труда и социального страхования. Фонд управляется административным советом, состоящим из представителей работодателей, профсоюзов и правительства, то есть на основе социального партнерства. Фонд финансируется за счет ежемесячных взносов работодателей частного и государственного секторов, которые уплачиваются вместе со взносами в систему социального страхования по ставкам, ежегодно устанавливаемым правительством страны. Фонд осуществляет функции по выплате задолженности по заработной плате и не занимается сбором соответствующих отчислений в системы социального страхования. Компенсируя задолженность организаций по выплатам перед работниками, Фонд приобретает права кредитора и в дальнейшем взыскивает необходимые суммы с работодателя. При этом осуществление процедур банкротства обязательно;

в Германии институт гарантирования выплат по заработной плате сформирован на основе

соответствующих местных органов занятости, которые и осуществляют выплаты работникам в случае банкротства организаций, то есть институтом гарантирования является федеральный орган по труду, к которому и относятся местные органы занятости. Выплаты производятся преимущественно из средств, собираемых ежегодно с работодателей;

Скандинавская модель реализации механизмов защиты прав граждан по оплате труда в условиях несостоятельности (банкротства) возложена либо на государственные, либо на местные органы власти. Так, в Бельгии компенсационные выплаты осуществляют районные службы занятости. В Швеции местные органы власти. В Финляндии гарантийным фондом управляет Министерство труда, которое также выполняет функции по регулированию в сфере труда. Причем преимущественно средства на компенсационные выплаты формируются за счет отчислений от работодателей (за исключением Нидерландов, где средства фонда формируются, как за счет отчислений работодателей, так и работников). Виды и размеры компенсаций работникам в условиях несостоятельности (банкротства), определяются решением местных властей в соответствии с действующим законодательством.

Российская Федерация решила идти путем создания государственной корпорации.

Правовая форма государственных корпораций предусмотрена Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее Федеральный закон).

Государственной корпорацией (далее госкорпорация) согласно ст. 7.1 Федерального закона признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

При этом, имущественный взнос Российской Федерации должен служить основой формирования имущества госкорпорации, то есть являться своеобразным учредительным капиталом.

В соответствии с п. 3 ст. 7.1 Федерального закона особенности правового положения госкорпорации устанавливаются федеральным законом, предусматривающим создание госкорпорации.

Для создания госкорпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных ст. 52 части первой ГК РФ, то есть учредительного договора или устава. Таким образом, в качестве учредительного документа госкорпорации выступает федеральный закон. В федеральном

законе, которым будет учреждаться госкорпорация, должны быть определены организационно-правовые механизмы функционирования госкорпорации, в частности:

наименование госкорпорации;
цели деятельности госкорпорации;
место нахождения госкорпорации;

порядок управления деятельностью госкорпорации (в том числе органы управления госкорпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц госкорпорации и их освобождения);

порядок реорганизации и ликвидации госкорпорации;

порядок использования имущества госкорпорации в случае ее ликвидации.

Кроме того, госкорпорация в соответствии с Федеральным законом обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Ежегодный отчет госкорпорации должен включать следующее:

- 1) отчет о деятельности за прошедший отчетный период;
- 2) годовой бухгалтерский баланс;
- 3) отчет о движении денежных средств;
- 4) отчет о прибылях (об убытках), полученных от размещения и (или) инвестирования временно свободных денежных средств.

По данным Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в 2007 году в арбитражные суды Российской Федерации поступило 44 255 заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами), из которых принято к производству 30 015. При этом количество дел, по которым проводилась процедура внешнего управления, составило 752, из них прекращено производство по делу в связи с восстановлением платежеспособности всего лишь 41, что является крайне незначительным показателем. Всего за 2007 год было принято 19 238 решений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства.

Более того, по сведениям организаций (без субъектов малого предпринимательства) суммарная задолженность по заработной плате по кругу наблюдаемых видов экономической деятельности, по данным Росстата, на 1 апреля 2008 г. составила 2900 млн. руб. При этом задолженность по заработной плате за этот же период, имели 0,2 млн. человек (1 % работников).

Вместе с тем, Конституция России гарантирует право каждого человека на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации. Данное право, закрепленное в ч. 3 ст. 37 Конституции Рос-

сии, отвечает общим тенденциям международно-правового регулирования оплаты труда. В российском законодательстве вопросы оплаты труда регулируются разделом VI ТК РФ.

Задержка или невыплаты трудового вознаграждения нарушают не только ст. 136 ТК РФ о сроках выплаты заработной платы, но и ратифицированную нашей страной (Указ Президиума ВС СССР от 31 января 1961 г.) Конвенцию МОТ от 1 июля 1949 г. № 95 "Относительно защиты заработной платы".

На острую проблему невыплаты заработной платы, в связи с неплатежеспособностью предприятий, указывает также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин в своем обращении в Минздравсоцразвития России.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее Федеральный закон № 127-ФЗ) несостоятельность (банкротство) это признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей (далее банкротство).

Признаки банкротства определены ст. 3 и п. 2 ст. 6 Федерального закона № 127-ФЗ.

Между тем, работники, являясь кредиторами, не наделены правом обратиться с заявлением в арбитражный суд о признании должника банкротом.

Так в соответствии со ст. 224 АПК РФ и п. 1 ст. 7 Федерального закона № 127-ФЗ правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом обладают должник, конкурсный кредитор и уполномоченные органы.

В настоящее время функции уполномоченного органа в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 мая 2004 г. № 257 "Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства" возложены на ФНС России.

Признание юридического лица банкротом решением арбитражного суда влечет его ликвидацию, при этом основания признания судом юридического лица банкротом, порядок ликвидации такого юридического лица, а также очередность удовлетворения требований кредиторов устанавливается Федеральным законом № 127-ФЗ.

Защита прав работников в случае банкротства работодателя находится на стыке двух отраслей правового регулирования гражданско-

го и трудового права. Норма ст. 130 ТК РФ в качестве одной из основных государственных гарантий по оплате труда называет обеспечение получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности в соответствии с федеральными законами. Реализация этой гарантии обеспечивается нормами гражданского законодательства, предусматривающими очередность удовлетворения требований кредиторов (ст. 64 ГК РФ).

Так, согласно п. 4 ст. 134 Федерального закона № 127-ФЗ, расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, производятся во вторую очередь после погашения текущих обязательств, то есть оплаты расходов на проведение процедуры банкротства, и удовлетворения требований граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью. В этой связи, на практике права привилегированного кредитора второй очереди реально не обеспечены и трудно реализуемы в силу следующего:

отсутствия у работника права на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом;

длительность (до 1,5 лет) процесса реализации имущества должника, признанного банкротом;

возможность отсутствия у предприятия ликвидных активов, достаточных для погашения задолженности по заработной плате;

внутренние противоречия Федерального закона № 127-ФЗ и неясность процедуры участия в собрании кредиторов представителей работников.

Процедура банкротства в случаях недостаточности имущества сводится к ликвидации юридического лица, и кредиторы, включая работников ликвидируемого предприятия, теряют право требования задолженности. В соответствии с п. 9 ст. 142 Федерального закона № 127-ФЗ требования кредиторов, в том числе и претензии работников, вытекающие из трудовых договоров или трудовых отношений, не удовлетворенные по причине недостаточности имущества должника, считаются погашенными. Это означает, что данные требования не могут быть больше предъявлены, и работники предприятия-должника уже никогда не смогут получить заработанные денежные средства.

Возвращаясь к зарубежной практике обеспечения защиты прав граждан по оплате труда в условиях банкротства работодателя, следует

отметить, что она в основном ориентируется на принятую 23 июня 1992 г. Конвенцию № 173 МОТ «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя». Россия Конвенцию не ратифицировала.

Конвенция в статье 1 закрепила понятие неплатежеспособности как ситуации, при которой в соответствии с национальным законодательством и практикой открывается процедура, касающаяся активов предпринимателя, с целью удовлетворения претензий кредиторов на коллективной основе.

В первом случае требования трудящихся должны удовлетворяться из активов неплатежеспособного предпринимателя до того, как будут удовлетворены требования непривилегированных кредиторов.

Таковыми являются требования по заработной плате, по выплатам за оплачиваемые отпуска, по суммам, причитающимся в отношении других видов оплачиваемого отсутствия на работе, по выходным пособиям, причитающимся трудящимся в связи с прекращением трудовых отношений.

В части защиты прав трудящихся при банкротстве работодателя российской законодательство придерживается конвенционной опции привилегий. При этом законодательством выделяются две категории требований работников по оплате труда и выходных пособий.

Нередко процедуры банкротства сопровождаются массовыми нарушениями трудовых прав и интересов работников. Это во многом объясняется несовершенством действующего законодательства в области защиты прав и интересов работников в ходе процедур банкротства работодателя. Имеющиеся нормы, в своем большинстве, носят достаточно формальный характер, а их практическая реализация не обеспечивает эффективное удовлетворение интересов работников.

Значительный круг вопросов, связанных с защитой трудовых прав и интересов работников в условиях банкротства работодателя, остается законодательно не урегулированным и практически трудно реализуемым.

Анализ российского законодательства, а также практики его применения свидетельствует о возможности гарантирования материальных прав работников при банкротстве работодателя, посредством образования гарантийного фонда. Это может быть выражено путем создания в составе госкорпорации фонда, учреждение которой представляется наиболее оптимальным вариантом в российских условиях, который должен

обеспечить:

право работника получить средства, не дожидаясь начала и окончания процедуры банкротства, путем передачи денежных требований по оплате труда (и других денежных требований, вытекающих из трудовых отношений) специализированному агентству в составе госкорпорации;

право агентства в составе госкорпорации на обращение в арбитражный суд от имени кредиторов второй очереди с заявлением о признании должника банкротом;

право агентства в составе госкорпорации на представительство финансовых интересов работников, вытекающих из трудовых договоров или трудовых отношений (включая требования кредиторов второй очереди), в случае неплатежеспособности работодателя.

Для создания системы гарантирования в форме госкорпорации необходимо принятие отдельного федерального закона, учреждающего госкорпорацию.

Фонд, управляемый госкорпорацией и предназначенный для выплаты компенсаций работникам, может быть сформирован двумя способами:

внесением единовременного взноса Российской Федерации в фонд госкорпорации;

установлением переходного периода для накопления средств фонда в соответствии с международной практикой от 1 до 3 лет.

Правительством России должна быть утверждена методика расчета взносов в фонд госкорпорации. Одним из способов формирования средств фонда можно предусмотреть комбинированную модель, которая может осуществляться как за счет отчислений из прибыли организаций, так и за счет отчислений из доходов федерального бюджета. При этом, фонд, достаточный для покрытия задолженности по зарплате может быть сформирован, например, при:

0,05% из федерального бюджета и 0,05% из прибыли организаций, сумма сборов составит 5 292 млн. руб.;

0,06% из федерального бюджета и 0,05% из прибыли организаций, сумма сборов составит 5 804 млн. руб.;

0,05% из федерального бюджета и 0,06% из прибыли организаций, сумма сборов составит 5 838 млн. руб.

Дополнительными источниками, могут быть также средства от инвестиционной деятельности фонда. К примеру, размещение и (или) инвестирование временно свободных денежных средств, в доходные финансовые инструменты.

Кроме того, к госкорпорации не предъявля-

ются специальные требования по формированию страховых резервов, которые предъявляются к страховщикам, что позволит удешевить расходы на содержание аппарата госкорпорации при одновременном увеличении средств фонда.

Правительство России, в свою очередь, должно установить правила размещения временно свободных денежных средств фонда корпорации, однако указанные правила должны быть основаны на возможности инвестирования в высокодоходные объекты финансового рынка.

Система управления госкорпорацией может быть выстроена в соответствии с принципами социального партнерства на трехсторонней основе (участие в Совете директоров государственной корпорации представителей профсоюзных и работодательских объединений, Правительства России).¹

Администрирование взносов в систему гарантирования может быть организовано одним из двух способов: налоговыми органами, Фондом социального страхования или непосредственно госкорпорацией.

Денежные компенсации должны выплачиваться работникам по заявлению арбитражного управляющего (работника) в случае возбуждения дела о банкротстве в отношении работодателя. Для создания такой схемы гарантирования необходимо также внесение изменений в Федеральный закон № 127-ФЗ.

Вопрос организации выплат, можно осуществить на основе действующей инфраструктуры без создания новых структур или сети по всей стране. К примеру, на сегодняшний день отра-

ботана выплата компенсаций в системе страхования вкладов с привлечением банка-агента. Также возможно использование сети почтовых отделений, в которых сейчас действует сеть переводов денежных средств.

Выплаты компенсаций работникам не должны зависеть от реального перечисления работодателем средств за данного работника в фонд. В этой связи госкорпорацию следует наделить правом проведения проверок на предмет исполнения законодательства Российской Федерации в части обязательных взносов в систему гарантирования.

Таким образом, госкорпорация могла бы выполнять не только пассивную функцию государственного гаранта материальных прав работников в случае банкротства работодателя, но и выступить активным элементом всей системы управления социальными рисками.

В настоящее время по поручению Правительства России федеральные органы исполнительной власти разрабатывают концепцию проектов федеральных законов «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников». В этих законопроектах основные указанные в данной публикации концептуальные положения найдут свое правовое оформление и законодательное решение.

¹ Сафонов А.Л. // журнал «Эффективное антикризисное управление», 2005 г. № 35. С. 5.