

**Межпарламентская Ассамблея государств — участников
Содружества Независимых Государств**

РЕКОМЕНДАЦИИ

**о законодательном обеспечении защиты требований трудящихся
в случае несостоятельности (банкротства) предприятий (организаций)**

Необходимость законодательного обеспечения защиты требований трудящихся в случае несостоятельности (банкротства) их работодателя обусловлена их конституционным правом на вознаграждение за труд, а в конечном счете — реализацией права человека на жизнь. Во всех государствах — участниках СНГ имеется задолженность предприятий (организаций) по заработной плате, и в большинстве случаев это связано с их неплатежеспособностью (банкротством). В результате трудящиеся и их семьи лишаются средств к существованию.

Настоящие Рекомендации направлены на сближение законодательства государств — участников СНГ в области механизмов защиты требований трудящихся в случае несостоятельности (банкротства) предприятий (организаций) с учетом международных норм. Сближение законодательства в этой сфере особенно важно в условиях формирования в регионе общего рынка труда для обеспечения правовой определенности положения работников, осуществляющих свою деятельность в нескольких государствах — участниках СНГ, и укрепления гарантий реализации права работников на получение вознаграждения за труд.

В настоящее время основные нормы Международной организации труда (МОТ), касающиеся данного вопроса, зафиксированы в статье 11 Конвенции МОТ № 95 от 1 июля 1949 года об охране заработной платы, статье 11 Конвенции МОТ № 17 от 10 июня 1925 года о возмещении трудящимся при несчастных случаях на производстве, Конвенции МОТ № 173 от 23 июня 1992 года о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя и Рекомендации МОТ № 180 от 23 июня 1992 года о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя.

Положение Конвенции МОТ № 95 предусматривает, что в случае банкротства предприятия (организации) или ликвидации его (ее) в судебном порядке работающие там трудящиеся пользуются положением привилегированных кредиторов¹. В гражданских кодексах большинства

¹ Они являются привилегированными кредиторами либо в отношении заработной платы, которая им причитается за услуги, оказанные в предшествовавший банкротству период (определяемый национальным законодательством), либо в отношении заработной платы, сумма которой не превышает предписанной национальным законодательством.

государств — участников СНГ закреплено привилегированное положение трудящихся в отношении получения заработанных средств при ликвидации предприятий (организаций) в случае их банкротства. Тем не менее данные свидетельствуют, что задолженность работодателей-банкротов по заработной плате погашалась лишь на 30–70 процентов, то есть примерно половина работников таких работодателей не получали причитающихся им денежных средств.

Во многом это связано с тем, что в ряде государств — участников СНГ первое место отдается кредиторам, правовое положение которых регулируется ипотекой, залогом, залогом. Практика банкротства показывает, что в большинстве случаев активы предпринимателей заложены банкам для получения займов либо другим экономическим агентам для погашения задолженности.

При этом следует иметь в виду, что в 1949 году законодательство о банкротстве основывалось на иных принципах, нежели сейчас. Тогда банкротство подразумевало немедленное закрытие предприятия и, соответственно, автоматическое увольнение работников. В настоящее время в связи с социально-экономическими последствиями банкротства предприятий все большее значение придается их реабилитации (а не ликвидации) и обеспечению занятости трудящихся. В действующем законодательстве появились процедуры предупреждения о возможности банкротства, мирного урегулирования, санации и другие превентивные процедуры. В случае их использования привилегированное положение работников как кредиторов уже не действует, а требования трудящихся о возмещении заработанных средств остаются незащищенными.

Во многих государствах мира были приняты меры по усилению защиты требований трудящихся о возмещении заработной платы. Был дополнительно введен новый эффективный механизм — гарантийный институт. В Западной Европе, например, с 1967 года действуют гарантийные фонды заработной платы, которые стали подлинными системами страхования, обеспечивающими выполнение обязательств предпринимателя в отношении нанятых им работников и предоставляющими защиту от риска, связанного с неплатежеспособностью предприятия (организации). Правила функционирования этих институтов соответствуют принципам социального страхования, прослеживается сходство со страхованием других социальных рисков. Государство может возложить соответствующие обязанности на любой действующий в нем институт социального страхования или создать для этих целей специальный институт.

Такой подход нашел отражение в Конвенции МОТ № 173, где предусмотрены два механизма защиты требований трудящихся при неплатежеспособности предпринимателя — посредством привилегии (раздел II) и с помощью гарантийных учреждений (раздел III). Ряд государств — участников СНГ ратифицировали данную конвенцию пока только в части раздела II. В отдельных государствах (Республике Беларусь, Республике Таджикистан) законодательством предусмотрено создание

резервного фонда заработной платы на уровне предприятия (организации), но эффективность данного механизма низкая.

Отмечая важность защиты требований трудящихся в случае несостоятельности (банкротства) предприятий (организаций) и руководствуясь целью сближения законодательства государств — участников СНГ, Межпарламентская Ассамблея СНГ рекомендует при разработке соответствующего законодательства учитывать следующие положения.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Определения и термины

Рекомендуется использовать определения, содержащиеся в национальном законодательстве в отношении терминов: «несостоятельность», «банкротство», «санация», «внешнее управление», «работник», «работодатель (наниматель)», «заработная плата», «выходное пособие», «возмещение ущерба при несчастных случаях на производстве», «приобретенное право», «право в процессе приобретения» и иных, связанных с защитой требований трудящихся в случае несостоятельности (банкротства) предприятий (организаций).

В целях обеспечения справедливой защиты работников определение банкротства должно быть адаптировано к современным тенденциям в законодательстве государства и включать в себя концепции иных, нежели ликвидация, процедур несостоятельности.

1.2. Сфера применения

1.2.1. Законодательство, разработанное в соответствии с настоящими Рекомендациями, применяется к требованиям работников, вытекающим из трудовых отношений, закрепленных в трудовых договорах, и предъявляемым к работодателю (нанимателю) при его несостоятельности (банкротстве) в соответствии с законодательными, регламентирующими и административными нормами государства, включающими лишение работодателя имущества и назначение ликвидатора или внешнего управляющего.

1.2.2. Государства после консультаций с наиболее представительными организациями предпринимателей и организациями трудящихся (профсоюзов) могут исключать требования некоторых категорий работников из сферы действия закона, разработанного в соответствии с настоящими Рекомендациями (например, государственных служащих — в силу особого характера их трудовых отношений или при наличии других способов обеспечения их защиты; членов рыболовецких кооперативов на паях; руководящего состава кадров управления — членов совета директоров и управляющих).

Такому исключению не могут быть подвергнуты требования частично занятых и временных работников, а также работающих по срочному договору.

Государства могут распространять защиту работников на другие ситуации несостоятельности (банкротства), возбужденные по иной процедуре, предусмотренной национальным законодательством.

1.2.3. Государства могут устанавливать пределы ответственности гарантийных фондов, которые должны быть совместимы с социальной политикой и могут учитывать требования различных уровней.

2. ЗАЩИТА ТРЕБОВАНИЙ ТРУДЯЩИХСЯ ПОСРЕДСТВОМ ПРИВИЛЕГИИ

2.1. Требования, подлежащие защите

2.1.1. В случае неплатежеспособности предпринимателя требования трудящихся, вытекающие из трудовых отношений, защищаются на основе привилегии, то есть они должны быть удовлетворены за счет активов неплатежеспособного предпринимателя до того, как будут удовлетворены требования непривилегированных кредиторов.

2.1.2. Привилегия распространяется на требования трудящихся:

- а) по компенсациям за причинение вреда жизни или здоровью;
- б) по заработной плате;
- в) по выплатам за оплачиваемые отпуска, право на которые возникло в связи с работой, выполненной в течение года наступления неплатежеспособности предприятия (организации) или прекращения трудовых отношений, а также предшествующего года;
- г) по суммам, причитающимся по другим видам оплачиваемого отсутствия на работе;
- д) по выходным пособиям, причитающимся в связи с прекращением трудовых отношений.

2.2. Ограничения

2.2.1. Национальное законодательство или регламенты могут ограничивать объем привилегированных требований трудящихся установленной суммой, которая должна быть не ниже социально приемлемого уровня.

2.2.2. Если привилегированные требования трудящихся ограничиваются установленной суммой, то ее размер должен индексироваться не реже одного раза в год, с тем чтобы сохранялась ее покупательная способность.

2.3. Очередность привилегированных требований

2.3.1. Национальное законодательство предоставляет требованиям трудящихся более высокий приоритет по сравнению с большинством других привилегированных требований, в частности, с требованиями государства и системы социального обеспечения и страхования.

2.3.2. Если требования трудящихся защищены при помощи гарантийных учреждений в соответствии с разделом 3 настоящих Рекомендаций, то такие

требования могут получить более низкую очередность по сравнению с требованиями государства и системы социального обеспечения.

2.4. Ответственность собственников предприятия (организации)

Государства после консультаций с наиболее представительными организациями предпринимателей и организациями трудящихся (профсоюзов) могут вводить субсидиарную ответственность собственников по требованиям трудящихся в связи с несостоятельностью (банкротством) предприятий (организаций).

3. ЗАЩИТА ТРЕБОВАНИЙ ТРУДЯЩИХСЯ ПРИ ПОМОЩИ ГАРАНТИЙНЫХ ФОНДОВ

3.1. Общие принципы

3.1.1. Удовлетворение вытекающих из трудовых отношений требований трудящихся, предъявляемых предпринимателю, обеспечивается при помощи гарантийных фондов, деятельность которых основывается на принципах обязательного страхования, если выполнение предпринимателем своих обязательств невозможно ввиду его неплатежеспособности.

3.1.2. Применяя положения настоящего раздела Рекомендаций, государства после консультаций с наиболее представительными организациями предпринимателей и организациями трудящихся (профсоюзов) могут принимать соответствующие меры, направленные на предотвращение возможных злоупотреблений.

3.2. Принципы организации управления гарантийными учреждениями, их функционирования и финансирования

3.2.1. Государства определяют детализированные правила организации, финансирования и функционирования гарантийных фондов с учетом мнений наиболее представительных организаций предпринимателей и организаций трудящихся (профсоюзов), придерживаясь следующих принципов:

а) имущество гарантийных фондов должно быть независимым от капиталов работодателей, на него не может быть наложено взыскание в ходе процедуры банкротства;

б) работодатели должны производить отчисления в гарантийные фонды; размер отчислений и их периодичность определяются государством в зависимости от экономической ситуации;

в) обязанности гарантийных фондов не зависят от выполнения обязанностей по полной выплате отчислений.

3.2.2. Финансовые средства гарантийного фонда могут формироваться из:

а) отчислений работодателей;

б) доходов, представляющих собой проценты, пени за просрочку уплаты взносов в гарантийный фонд, а также других средств, полученных из источников, не запрещенных законом;

в) средств, полученных от взыскания долгов, включая выплаты из конкурсной массы трудящимся как привилегированным кредиторам (если ранее указанная сумма была выплачена гарантийным фондом).

3.2.3. В случае превышения доходов гарантийного фонда над расходами, понесенными в течение года, остатки переносятся на следующий год.

3.2.4. Гарантийный фонд удовлетворяет требования трудящихся после объявления о неплатежеспособности предприятия (организации). Он может требовать у предприятия (организации) выплаты авансированных сумм в привилегированном порядке, установленном для требований трудящихся. Однако гарантийный институт может не настаивать на таком возмещении, если оно угрожает ликвидацией предприятия и потерей рабочих мест. Гарантийный фонд также может отказаться от своей привилегии или не возражать против переноса сроков выплаты долгов предприятия (организации) до момента его (ее) оздоровления.

3.2.5. Государство, как правило, принимает решение о возложении обязанностей управления гарантийным фондом на действующую структуру. Ею может быть служба занятости, государственный фонд социального страхования, государственный пенсионный фонд, министерство труда и другие. В эти обязанности входят получение, рассмотрение и удовлетворение требований трудящихся по заработной плате, вытекающих из трудового договора, коллективного договора и действующего законодательства. Расходы на реализацию управленческих функций не могут превышать пяти процентов от финансовых средств фонда.

3.2.6. Гарантийный фонд придерживается принципа реабилитации предприятий (организаций), но основной обязанностью фонда является защита прав трудящихся, предусмотренных настоящими Рекомендациями.

3.3. Требования, защищаемые гарантийными учреждениями

3.3.1. Защите подлежат требования трудящихся:

а) по компенсациям за причинение вреда жизни или здоровью;

б) по заработной плате за установленный период времени, который должен составлять не менее трех месяцев, предшествующих неплатежеспособности предприятия (организации) или прекращению трудовых отношений;

в) по выплатам за оплачиваемые отпуска, право на которые возникло в связи с работой, выполненной в течение установленного периода времени, который должен составлять не менее шести месяцев, предшествующих неплатежеспособности предприятия (организации) или прекращению трудовых отношений;

г) по суммам, причитающимся по другим видам оплачиваемого отсутствия на работе в течение установленного периода времени, который должен составлять не менее трех месяцев, предшествующих

неплатежеспособности предприятия (организации) или прекращению трудовых отношений;

д) по выходным пособиям, причитающимся в связи с прекращением трудовых отношений.

3.3.2. Государства могут устанавливать пределы выплат работникам, осуществляемых гарантийными фондами. Эта сумма не должна быть ниже социально приемлемого уровня, а верхнее ограничение может равняться, например, шести среднемесячным зарплатам, зафиксированным по экономике государства.

Если подлежащие защите требования ограничиваются установленной суммой, то ее размер должен индексироваться не реже одного раза в год, с тем чтобы сохранялась ее покупательная способность.

3.4. Особенности защиты требований трудящихся, самостоятельно уплачивающих взносы в отдельные социальные фонды

В тех государствах — участниках СНГ, где взносы в отдельные социальные фонды уплачиваются трудящимися, государства гарантируют необходимые меры для защиты интересов работников и лиц, прекративших трудовые отношения с работодателем на момент объявления его банкротом, в том, что касается приобретенных прав или прав в процессе приобретения на пенсии по старости, предоставляемых в соответствии с пенсионными системами, выходящими за рамки национальных положений о системах социального обеспечения.

3.5. Особенности защиты требований трудящихся, осуществляющих деятельность на территории нескольких государств — участников СНГ

Если предприятие (организация) осуществляет деятельность на территории как минимум двух государств — участников СНГ и находится в состоянии банкротства, органами, ответственными за принятие исковых требований трудящихся, в том числе трудящихся-мигрантов, являются органы, расположенные в том государстве, где трудящиеся, в том числе трудящиеся-мигранты, работают или проживают и работают.

4. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящие Рекомендации не затрагивают возможности применения и внедрения государствами — участниками СНГ законодательных, регламентирующих и административных норм, устанавливающих более благоприятный режим для работников.

Государства — участники СНГ также могут:

- а) принимать меры, направленные на предотвращение злоупотреблений;
- б) отменять или уменьшать предусмотренные Рекомендациями выплаты, если это оправдано существованием особых связей между наемным

работником и работодателем или их общих интересов, возникших на основе договоренности;

в) освобождать предприятие (организацию) от ответственности перед работником или уменьшать ее в случаях, когда работник был собственником существенной части предприятия (организации) и имел решающее воздействие на его (ее) деятельность.

Приняты на пятьдесят четвертом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников СНГ
(постановление № 54-21 от 28.10.2022)