УДК 346.7

Воробьева С.М.

магистрант 3 курса

Уральский институт управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте РФ

(г. Екатеринбург, Россия)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ РАБОЧЕГО НАСЕЛЕНИЯ В РАМКАХ БАНКРОТСТВА ГРАДООБРАЗУЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

***Аннотация**: статья посвящена анализу проблемы определения численности работающего населения при установлении статуса градообразующей организации в деле о банкротстве. Исследуется неопределённость понятия «работающее население», его соотношение с категорией «занятое население», а также вопросы учёта отдельных категорий граждан: индивидуальных предпринимателей, самозанятых, государственных и муниципальных служащих. Делается вывод о том, что указанные категории граждан подлежат учету.*

***Ключевые слова**: градообразующая организация, банкротство, работающее население, занятое население, определение численности, статистический учет, индивидуальный предприниматель, самозанятый, государственный служащий, муниципальный служащий.*

Статус градообразующей организации, а если быть более точным, ее понятие, закреплено в ч. 1 ст. 169 ФЗ «О банкротстве», согласно которой «для целей настоящего Федерального закона градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее двадцати пяти процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта».

Правовой статус градообразующей организации имеет ключевое значение для применения специального режима банкротства, предусмотренного § 2 главы IX ФЗ «О банкротстве». Именно от признания должника градообразующей организацией зависит возможность введения таких процедур, как внешнее управление на срок до пяти лет, продажа предприятия с сохранением рабочих мест, а также участие органов местного самоуправления и федеральных органов исполнительной власти в деле о банкротстве.

Однако само понятие «градообразующая организация» сформулировано в законе через формальные количественные критерии, которые, будучи примененными на практике, порождают целый комплекс теоретических и прикладных проблем. Наиболее существенной является проблема определения категории «работающее население».

В первую очередь необходимо обратиться к трудовому законодательству, а именно к положениям Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 25.05.2026) (далее – ТК РФ), в нормах которого закреплены положения о трудовых отношениях (ч. 1 ст. 15 ТК РФ)[1]. Представляется, что граждан, которые заключили трудовые договоры, определенно стоит учитывать при определении статуса градообразующей организации, что не вызывает сомнений.

Первый существенный аспект проблемы связан с тем, что государственные гражданские и муниципальные служащие формально могут учитываться в составе «работающего населения», однако их деятельность регулируется принципиально иным правовым режимом – служебным, а не трудовым.

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 29.09.2025) «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – ФЗ «О системе государственной службы РФ») определяет государственную службу как «профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий органов публичной власти, что закреплено в ч. 1 ст. 1 упомянутого закона [2].

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет муниципальную службу как «профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)» [3] (ч. 1 ст. 2). Стоит обратить внимание на ключевую разницу: законодатель использует термин «служебная деятельность», а не «работа» или «труд».

Ю.Н. Старилов подчеркивает, что одной из принципиальных проблем теории государственной службы является соотношение норм административного (публичного) и трудового (частного) права. Он отмечает, что государственная служба и трудовые правоотношения представляют собой различные сферы правового регулирования [4].

Следовательно, государственные служащие находятся в служебных, а не в трудовых правоотношениях, что принципиально отличает их правовой статус от статуса «работающего населения».

При рассмотрении указанного вопроса также стоит упомянуть понятие «занятость», которое закреплено и раскрыто в п. 1 ч. 1 Федерального закона от 12.12.2023 № 565-ФЗ (ред. от 28.11.2025) «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О занятости населения в РФ»): «занятость - трудовая деятельность и иная не противоречащая законодательству Российской Федерации деятельность граждан, осуществляемая ими в целях производства товаров, выполнения работ или оказания услуг и направленная на получение дохода» [5]. Таким образом, с точки зрения законодательства о занятости государственные и муниципальные служащие могут учитываться в составе занятого (работающего) населения.

Более того, численность государственных и муниципальных служащих в конкретном населенном пункте не отражается в статистических данных Росстата о «работающем населении», поскольку последние формируются на основе данных о работниках организаций (по списочному составу), а не о служащих, проходящих службу в государственных органах и органах местного самоуправления. Это усугубляет уже отмеченную проблему отсутствия статистического инструментария для целей банкротства градообразующей организации.

Представляется, что государственных и муниципальных служащих стоит учитывать в категории «работающее население» в рамках исследуемой темы. Игнорирование этой категории означало бы искусственное занижение знаменателя формулы (25% от работающего населения) и, как следствие, необоснованное расширение круга организаций, способных получить статус градообразующих, что противоречит цели специального режима – защите реально значимых для населенного пункта предприятий.

Второй проблемой является неясность по вопросу учета индивидуальных предпринимателей и самозанятых. Понятие предпринимательской деятельности закреплено в абз. 3 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 10.06.2026) (далее – ГК РФ), согласно которому «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг» [6]. Положения о самозанятых гражданах лежат в плоскости налогового законодательства, а именно Федерального закона от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ (ред. от 04.08.2026) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (далее – ФЗ № 422 от 27.11.2018 г.) [7].

Указанные правовые режимы осуществления экономической деятельности в действительности являются весомыми для России. Например, из открытых данных следует, что «количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей в России за 2025 год выросло на 7% и к началу 2026 года достигло почти 5 миллионов» [8]. Количество самозанятых граждан еще выше: «Общее количество самозанятых в России с августа прошлого года выросло на 2,9 млн человек и достигло 17,3 млн.» [9].

Сугубо с нормативной точки зрения стоит отметить, что индивидуальные предприниматели и самозанятые в статистических данных по численности работающего населения не учитываются. Так в п. 1.33.61 распоряжения Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р установлено, что одним из видов официальной статистической информации является среднесписочная численность, фонд заработной платы, среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) [10].

Представляется, что для целей банкротства градообразующей организации следует учитывать индивидуальных предпринимателей и самозанятых. Это является необходимым условием для адекватного отражения реальной структуры занятости в населенном пункте. Игнорирование этих категорий приводит к существенному искажению знаменателя формулы (25% от работающего населения) и, как следствие, к необоснованному сужению или, напротив, расширению круга организаций, подпадающих под специальный режим банкротства, что напрямую противоречит цели защиты монопрофильных территорий.

Индивидуальные предприниматели и самозанятые обеспечивают значительную часть занятости в сфере услуг, торговли, транспорта, ремонта и иных отраслях, которые поддерживают жизнедеятельность населенного пункта. Исключение их из состава работающего населения означает, что специальный режим банкротства градообразующих организаций защищает лишь те территории, где занятость сосредоточена исключительно в крупных организациях, и не учитывает реалии современного рынка труда.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 25.05.2026) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3
2. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 29.09.2025) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063
3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, № 10, ст. 1152
4. Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 15
5. Федеральный закон от 12.12.2023 № 565-ФЗ (ред. от 28.11.2025) «О занятости населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.12.2023, № 51, ст. 9138
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 10.06.2026) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301
7. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 04.08.2026) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима „Налог на профессиональный доход“» // Собрание законодательства РФ, 03.12.2018, № 49 (часть I), ст. 7494
8. Число ИП в России приблизилось к пяти миллионам [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/20260507/rossija-2090956860.html (дата обращения: 09.09.2026)
9. В ФНС назвали общее количество самозанятых в России [Электронный ресурс]. URL: https://tass.ru/ekonomika/28032281 (дата обращения: 09.09.2026)
10. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р (ред. от 27.07.2026) «Об утверждении Федерального плана статистических работ»

(вместе с «Федеральным планом статистических работ») // Собрание законодательства РФ, 19.05.2008, № 20, ст. 2383

Vorobeva S.M.
master's degree student of 3rd year
Ural Institute of Management
Russian Academy of National Economy and Public Administration
(Ekaterinburg, Russia)

DETERMINING WORKING POPULATION SIZE IN BANKRUPTCY OF TOWN-FORMING ORGANIZATION

Abstract: *article is devoted to analysis of problem of determining working population size when establishing status of town-forming organization in bankruptcy case. Uncertainty of term «working population», its correlation with category «employed population», as well as issues of accounting for certain categories of citizens are examined: individual entrepreneurs, self-employed persons, state civil servants, municipal servants. Conclusion is made that these categories of citizens are subject to accounting.*

Keywords: *town-forming organization, bankruptcy, working population, employed population, population size determination, statistical accounting, individual entrepreneur, self-employed person, civil servant, municipal servant.*