

О.П. Коваль., О.М. Пищуліна

Щодо погашення заборгованості із заробітної плати найманих працівників внаслідок неплатоспроможності роботодавця

У статті запропоновано механізм, який дозволить компенсувати за рахунок коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття заборгованість із заробітної плати працівникам підприємств, що знаходяться у стані банкрутства чи ліквідації. Обґрунтовано відповідність цього механізму міжнародній практиці та інтересам суспільства. Ключові слова: заборгованість із заробітної плати, неплатоспроможні підприємства, Фонд безробіття.

The paper proposes a mechanism that would allow release back wages at the expense of the Unemployment Social Insurance Fund to workers of companies that are in a state of bankruptcy or liquidation. The compliance with the international practice and the mechanism of public interest has been grounded.

Keywords: back wages, insolvent companies, Unemployment Insurance Fund.

Сучасна Україна позиціонує себе як демократична, правова держава, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод – головний обов'язок держави. Зокрема, ст. 43 Конституції України проголосила право кожного на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку людина вільно обирає або на яку вільно погоджується. Право на своєчасне одержання винагороди на працю захищається законом. Однак важливим є не лише проголошення, а й забезпечення реального захисту законних прав і свобод людини. При цьому конституційні права в галузі трудових правовідносин залишаються одними із найвразливіших [1, с. 59].

Разом із тим протягом усього пострадянського періоду на ринку праці постійно має місце таке негативне явище, як заборгованість по заробітній платі працівникам підприємства. Причин цьому безліч, але головними з них є недостатній рівень менеджменту приватних підприємств на макrorівні, економічні тенденції галузі, загальноекономічна ситуація в країні та світі (внаслідок глибокої, а можливо, й надмірної інтегрованості вітчизняного господарства до світового).

Питання заборгованості із виплати заробітної плати в силу соціальної вагомості та значущості постійно знаходиться у полі зору урядових структур. Достатньо зазначити, що на урядовому рівні щорічно приймається не менше десятка нормативних документів із цього питання. Незважаючи на це, викоренити заборгованість по заробітній платі наразі не вдається. Особливо це актуально для працівників підприємств, що перебувають на стадії банкрутства чи ліквідації.

Коваль Олександр Пилипович, доктор економічних наук, старший науковий співробітник, Національний інститут стратегічних досліджень (Київ);

Пищуліна Ольга Миколаївна, кандидат соціологічних наук, старший науковий співробітник, Національний інститут стратегічних досліджень (Київ).

© Коваль О.П., Пищуліна О.М., 2014

Ті чи інші аспекти врегулювання заборгованості з виплати заробітної плати постійно розглядаються вітчизняними дослідниками. Зокрема доробок О. Єрошенко присвячено проблемам розгляду вимог щодо стягнення нарахованої, але не виплаченої працівникові суми заробітної плати [1]. Практику захисту права працівників на своєчасне отримання заробітної плати проаналізували К. Довбиш [2] та Г. Чанишева [3]. Правові гарантії захисту працівника на заробітну плату в аспекті реалізації захисної функції трудового права проаналізовано у роботі Н. Целовальніченко [4].

Разом із тим проблемам погашення заборгованості із виплати заробітної плати працівників внаслідок неплатоспроможності роботодавця приділено недостатньо уваги. Іншою особливістю вказаної проблеми є те, що переважна більшість досліджень з цього питання знаходиться у юридичній площині, тоді як економічний аспект здебільшого залишається поза увагою експертів.

Метою статті є обґрунтування необхідності та доцільності залучення коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонд соціального страхування) для погашення заборгованості із виплати заробітної плати внаслідок неплатоспроможності роботодавця.

Результати дослідження. За даними Міністерства соціальної політики України, на кінець 2013 р. існувала загроза зростання заборгованості із виплати заробітної плати, проте вдалося не лише попередити виникнення нової заборгованості (2 млрд 832 млн грн), а й погасити заборгованість попередніх років (338 млн грн). Було проведено майже 5 тис. перевірок на підприємствах-боржниках та завдяки роботі державних інспекторів праці повністю або частково погашено борги на суму 832 млн грн. Діяльність органів Міністерства доходів та зборів дозволила попередити виникнення боргів із виплати заробітної плати майже на 2 млрд грн. Гроші отримали 364 тис. працівників.

Упродовж 2013 р. на 676 одиниць (з 1824 до 1148) зменшилася кількість підприємств, які мали борги із виплат заробітної плати. Стало менше боржників серед комунальних (з 214 до 104), державних (з 312 до 239), а також підприємств інших форм власності (з 1298 до 805).

Сумарна заборгованість із виплати заробітної плати станом на 1 листопада 2013 р. перевищує 1,02 млрд грн [5]. Проте загальна заборгованість по заробітній платі скоротилася лише на 85,5 млн грн (з 893,7 млн грн до 808,1 млн грн), оскільки через ситуацію на підприємствах-банкрутах виникли нові борги на загальну суму 282 млн грн (наприклад, "Аеросвіт"). Майже половина цієї суми припадає на заборгованість працівникам підприємств в стадії банкрутства (для довідки: 8811 підприємств нині проходять процедуру банкрутства, 6210 перебувають у стадії ліквідації [6]). Протягом останніх років ця заборгованість залишається на одному рівні.

Отже, незважаючи на норми щодо першочерговості задоволення вимог працівників із виплати заборгованості по заробітній платі у випадку банкрутства роботодавця, гострим залишається питання повернення заробітної плати колишнім працівникам підприємств, що знаходяться у стані банкрутства. Розміри такої заборгованості протягом останніх років майже не зменшуються.

На розв'язання цієї проблеми спрямовано проект закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо задоволення вимог найманих працівників внаслідок неплатоспроможності роботодавця" (далі – законопроект). Метою документа визначено запровадження інституту гарантування задоволення вимог найманих працівників шляхом виплати компенсації неотриманого заробітку у разі неплатоспроможності роботодавця (проходження підприємством процедури банкрутства). Погашення заборгованості із виплати заробітної плати підприємств-банкрутів згідно із положеннями законопроекту здійснюватиметься у разі ліквідації підприємств-банкрутів. Ліквідувати ці борги пропонують коштами Фонду соціального страхування.

Порядок одержання компенсації у зв'язку із незабезпеченням грошових вимог найманого працівника у разі неплатоспроможності роботодавця встановлюватиметься Кабінетом Міністрів України. Фактично йдеться про механізм, який дасть змогу у стислі терміни ліквідувати майже половину боргового тягаря із заборгованості по виплаті зарплат.

Указана законодавча ініціатива зустріла певний спротив у експертному середовищі. Концептуальними предметами експертного дискурсу є два: *відповідність законопроекту світовій практиці та принципам соціального страхування.*

Відповідність законопроекту світовій практиці. Частина експертів висловила сумнів щодо відповідності ідеології законопроекту вимогам Конвенції Міжнародної організації праці №173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця (далі – Конвенція). Як обґрунтування озвучено аргумент, що законопроект не передбачає створення окремого спеціалізованого фонду гарантування, а обов'язок по виплаті заборгованості покладатиметься на Фонд соціального страхування.

Насправді ст. 9 Конвенції наголошує, що "Задоволення вимог, які висунуті працівниками до свого роботодавця і які впливають із трудових відносин, забезпечує установа-гарант, якщо роботодавець не може здійснити виплату через неплатоспроможність".

Зазначимо, що Конвенція не містить вимоги щодо існування окремої спеціалізованої установи-гаранта. Натомість відповідно до п. 1 ст. 11 Конвенції "Структура установ, які надають гарантії щодо заробітної плати, порядок управління такими установами, їхньої діяльності й їх фінансування визначаються згідно зі статтею 2".

У свою чергу, ст. 2 Конвенції наголошує, що "положення цієї Конвенції застосовуються за допомогою законів або підзаконних актів чи будь-яких інших засобів, що відповідають національній практиці". Отже, Конвенція прямо передбачає існування установи-гаранта як такої, але її організаційно-правовий статус, структура, особливості адміністрування тощо віддаються на відкуп національному законодавству країни-учасника.

Фонд соціального страхування функціонує на підставі чинного законодавства України, таким чином, у разі прийняття законопроекту норми Конвенції не будуть порушені.

Законопроект відповідає вимогам Конвенції Міжнародної організації праці №173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця та міжнародному досвіду (такі функції покладено на служби зайнятості у Німеччині, Франції, Австрії, Польщі, Естонії, Чехії, Бельгії). За своєю соціально-економічною суттю будь-який фонд гарантування є насамперед інститутом акумуляції грошових коштів з метою наступної виплати компенсацій. При цьому особливості його адміністрування (зокрема відокремлена установа чи ні) вищезгаданою Конвенцією не регламентуються.

Відповідність законопроекту принципам соціального страхування. Позиція роботодавців щодо законопроекту є наступною: доповнення законодавства про страхування на випадок безробіття таким страховим випадком як неотримання заробітної плати спростовує зміст страхування на випадок безробіття, оскільки цей страховий випадок ніяк не пов'язаний зі статусом особи, а саме втрати нею роботи як джерела доходу.

Чинне законодавство визначає страховий випадок як подію, через яку:

– застраховані особи втратили заробітну плату (грошове забезпечення) або інші передбачені законодавством України доходи внаслідок втрати роботи із незалежних від них обставин та зареєстровані в установленому порядку як безробітні, готові та здатні приступити до підходящої роботи і дійсно шукають роботу;

– застраховані особи опинилися в стані часткового безробіття [7, ст. 1, п. 8].

Таким чином, страховий випадок має місце, у тому числі якщо працівник опиняється в стані часткового безробіття.

Вказаний Закон "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" №1533-III від 02.03.2000 (далі – Закон №1533) не містить визначення терміну "часткове безробіття". Визначення цього терміну було вилучене з нього при прийнятті нової

редакції Закону України “Про зайнятість населення” від 05.07.2012 №5067-VI (далі – Закон №5067). На сьогодні воно звучить так: “Часткове безробіття – вимушене тимчасове скорочення передбаченої законодавством тривалості робочого часу у зв’язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції з причин економічного, технологічного і структурного характеру **без припинення трудових відносин**” (виділено авт.) [8].

Аналогічним чином визначає часткове безробіття йчиний підзаконний акт Мінсоцполітики [9].

Отже, по-перше, втрата роботи як джерела доходу (на чому наполягають роботодавці) не є неодмінною умовою настання страхового випадку. По-друге, зазначимо наступне. До прийняття Закону №5067, визначення часткового безробіття містилось у Законі №1533 та звучало так: “...часткове безробіття – вимушене тимчасове скорочення нормальної або встановленої законодавством України тривалості робочого часу, **перерва в одержанні заробітку або скорочення його розміру через тимчасове припинення** (виділено авт.) виробництва без припинення трудових відносин з причин економічного, технологічного, структурного характеру”. Аналогічним чином визначав часткове безробіття і підзаконний акт тодішнього Мінпраці [10].

Із прийняттям Закону №5067 вказане формулювання внаслідок незрозумілих причин зазнало суттєвих змін.

Отже, до 5 липня 2012 р. навіть перерва в одержанні заробітної плати вважалась страховим випадком та відповідала принципам соціального страхування.

Принцип (лат. *principium*) – це ті суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення [11]. Іншими словами, принцип – це наріжний камінь системи. Отже довільне законотворче маніпулювання принципами є неприпустимим.

Тому уважаймо, що аргумент роботодавців є неприйнятним, а виплата компенсації з Фонду соціального страхування у зв’язку з незабезпеченням грошових вимог найманого працівника у разі неплатоспроможності роботодавця цілком відповідає страховим принципам.

Окрім того, не зрозуміло, чому роботодавці опікуються коштами Фонду соціального страхування. Якщо страхові виплати до Фонду були внесені роботодавцем своєчасно, то він не несе додаткових матеріальних витрат, пов’язаних із задоволенням грошових вимог найманого працівника (оскільки у такому випадку не йдеться про наявність заборгованості із виплат заробітної плати). Якщо ж роботодавець виявився недобросовісним та заборгував і працівникам, і – тим самим – Фонду, то він все одно має повернути відповідні кошти з урахуванням штрафних санкцій.

Насамкінець, стаття 25 Основ законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування [12] передбачає, що список страхових випадків є відкритим, і у разі внесення змін до законів України по окремих видах загальнообов’язкового державного соціального страхування одночасно вносяться зміни до цих Основ.

Окрім вищевказаних концептуальних заперечень проти прийняття законопроекту, іноді висловлюється низка заперечень незмістовного характеру, а саме:

1. Законопроект передбачає погашення заборгованості як державних, так і приватних підприємств [13]. Аргумент не може бути взятий до уваги з таких причин:

- усі працівники – громадяни України мають рівні права незалежно від форми власності підприємства, на якому вони працюють;

- усі працівники – громадяни України сплачують однакові внески до Фонду соціального страхування, отже, мають однакове відношення до коштів Фонду.

2. Механізм фіктивного банкрутства може бути використаний роботодавцями для уникнення сплати боргів із заробітної плати та перекладання відповідальності на Фонд. Аргумент не може бути взятий до уваги, оскільки згідно із законопроектом, компенсація не надаватиметься у разі встановлення у роботодавця ознаки фіктивного банкрутства, доведення до банкрутства або приховування стійкої фінансової неспроможності (задоволення грошових вимог найманих працівників у такому випадку здійснюється винною в цьому особою).

До того ж ст. 10 Конвенції наголошує: “Під час застосування положень цієї частини Конвенції член організації, порадившись із найбільш представницькими організаціями роботодавців та працівників, може вживати відповідних заходів для запобігання можливим зловживанням”.

3. Існує ймовірність прийняття на роботу віртуальних працівників, яким протягом певного часу будуть нараховувати, але не виплачувати заробітну плату. Аргумент не може бути взятий до уваги, оскільки подібна діяльність априорі є шахрайством, тобто знаходиться поза правовим полем. А протидія шахрайству потребує заходів не соціально-економічного, а оперативного-розшукового характеру. Натомість законопроект розрахований на сумлінних роботодавців.

Окремо вважаємо за доцільне з метою запобігання шахрайству суб’єктів господарювання винести на експертне обговорення пропозиції щодо розширення переліку видів діяльності, які передбачають функціонування у адміністративно-господарських формах із додатковою відповідальністю власників (повні товариства, товариства з додатковою відповідальністю, командитні товариства).

Також слід зазначити наступне: законопроектом передбачається віднесення до першочергових задоволення вимог кредиторів зобов’язати роботодавця сплачувати єдиний соціальний внесок, що сприятиме посиленню соціального захисту працівників. Це вкрай важливо для виправлення ситуації із заборгованістю по заробітній праці. (Сьогодні ці зобов’язання віднесені до другорядних.)

Наостанок слід зазначити, що проект закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо задоволення вимог найманих працівників внаслідок неплатоспроможності роботодавця” доцільно доповнити механізмом повернення (компенсації) витрачених Фондом соціального страхування коштів підприємством-банкрутом.

Висновок: Механізм який передбачає погашення заборгованості із заробітної плати підприємств-банкрутів за рахунок коштів Фонду соціального страхування, відповідає міжнародній практиці та сучасній економічній ситуації в Україні, а отже, й інтересам суспільства. Тому, на

наш погляд, проект закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо задоволення вимог найманих працівників внаслідок неплатоспроможності роботодавця" має бути винесений на розгляд Верховної Ради України.

Список використаних джерел

1. *Єрошенко О.Б.* Проблеми розгляду вимог щодо стягнення нарахованої, але не виплаченої працівникові суми заробітної плати, в порядку наказного провадження / О. Б. Єрошенко // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – Вип. 2. – С. 59–64.
2. *Довбиш К.К.* Щодо захисту заробітної плати від несвоєчасної виплати та необґрунтованих відрахувань / К.К. Довбиш // Право та державне управління. – 2013. – №1. – С. 27–31.
3. *Чанишева Г.І.* Захист права працівника на своєчасне одержання заробітної плати / Г.І. Чанишева // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6–1(2). – С. 120–122.
4. *Целовальніченко Н.Є.* Правові гарантії захисту права працівника на заробітну плату в аспекті реалізації захисної функції трудового права / Н.Є. Целовальніченко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – №18. – С. 258–264.
5. *В Україні* выросла задолженность по заработной плате [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://finance.obozrevatel.com/analytics-and-forecasts/10457-v-ukraine-vyirosla-zadolzhennost-po-zarabotnoj-plate.htm>
6. *За банкрутів* заплатить держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/zabankrutiv-zaplatit-derzhava>
7. *Закон України* "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" [прийнятий 2 берез. 2000 року №1533-III] // – Урядовий кур'єр. – 2000. – 19 квіт. – №72.
8. *Закон України* "Про зайнятість населення" [прийнятий 5 лип. 2012 №5067-VI] // Голос України. – 2012. – 18 серп. – №153–154.
9. *Наказ* Мінсоцполітики "Про затвердження Порядку надання допомоги по частковому безробіттю" [прийнятий 7 берез. 2013 №103] // Офіційний вісник України. – 2013. – №40.
10. *Наказ* Мінпраці "Порядок фінансування виплат по частковому безробіттю та надання допомоги по частковому безробіттю" [прийнятий 7 лют. 2009 №45] // Офіційний вісник України. – 2009. – №17.
11. *Толковий* словарь Ушакова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/974554>
12. *Закон України* "Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" [прийнятий 14 січ. 1998 №16/98-ВР] // Урядовий кур'єр. – 1998 – №33–34.
13. *Мінсоцполітики* поділить 100 млн Фонду з безробіття / Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2014/02/5/418393/>

Стаття надійшла 24.02.2014

Із урахуванням дискусійності певних положень статті просимо висловити Вашу думку на сторінках журналу щодо порушеного питання.

УДК 377

О.В. Грамма

Професійна орієнтація в державній службі зайнятості: організаційно-методичний аспект

Аналізуються особливості надання профорієнтаційних послуг безробітним громадянам у державній службі зайнятості.

Ключові слова: професійна орієнтація, професійна інформація, професійна консультація, безробітні, рекомендації щодо обслуговування населення та роботодавців фахівцями служби зайнятості, державна служба зайнятості.

The features of providing career guidance services to unemployed citizens by the State Employment Service have been analyzed.

Keywords: career guidance, career information, career counselling, the unemployed, recommendations for servicing residents and employers by the Employment Service staff, State Employment Service.

Постановка проблеми. В умовах реформування економіки, пов'язаних із переходом до вільного ринку праці, проблема професійної орієнтації є надзвичайно важливою для економічного та соціального розвитку нашої

країни. У сучасних умовах державної політики зайнятості профорієнтаційні послуги є однією зі складових надання соціальних послуг громадянам, які шукають роботу.

Професійна орієнтація – комплекс взаємопов'язаних економічних, соціальних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення та реалізацію здатності до праці особи, виявлення її здібностей, інтересів, можливостей та інших чинників, що впливають на вибір або зміну професії та виду трудової діяльності [3].

Грамма Ольга Володимирівна, молодший науковий співробітник, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України (Київ).

©Грамма О.В., 2014