

ПИТАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА

А. Слюсар, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Роль держави у встановленні мінімальної заробітної плати: досягнення та прорахунки

Сутність заробітної плати проявляється у функціях, які вона виконує у фазах суспільного виробництва: виробництві, розподілі, обміні та споживанні¹.

Відтворювальна функція полягає в забезпеченні працівника, а також членів його сім'ї необхідними життєвими благами для відтворення робочої сили. Ця функція тісно пов'язана з особливостями державного регулювання оплати праці, встановленням на законодавчому рівні такого мінімального її розміру, який забезпечував би відтворення робочої сили.

Сутність стимулюючої функції полягає у встановленні залежності заробітної плати працівника від його трудового внеску, результатів виробничо-господарської діяльності підприємства. Указана залежність повинна зацікавити працівника в постійному поліпшенні результатів своєї праці.

Вимірювально-розподільна функція призначена для відображення міри живої праці при розподілі фонду споживання між найманими працівниками та роботодавцями. За допомогою заробітної плати визначається індивідуальна частка у фонді споживання кожного учасника виробничого процесу відповідно до його трудового внеску.

Значення ресурсної функції полягає в оптимізації розміщення трудових ресурсів по регіонах, економічних галузях, підприємствах, установах та організаціях. В умовах, коли державне регулювання в царині розміщення трудових ресурсів зводиться до мінімуму, а формування ефективно функціонуючого ринку праці можливе лише за

¹ Див.: Есинова, Н. И. Экономика труда и социально-трудовые отношения / Н. И. Есинова. – Киев., 2003. – С. 329, 330.

наявності свободи найманого працівника у виборі місця застосування своєї праці, прагнення підвищення життєвого рівня зумовлює його переміщення з метою пошуку роботи, яка максимально задовольнятиме потреби.

Призначення функції формування платоспроможного попиту населення — створення взаємозалежності платоспроможного попиту і виробництва споживчих товарів. Оскільки платоспроможний попит формується під впливом двох основних факторів — потреб і доходів суспільства, то за допомогою заробітної плати в ринкових умовах встановлюються необхідні пропорції між товарною пропозицією та попитом.

На жаль, ситуація щодо дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян залишається однією з найактуальніших проблем в Україні. Найбільш поширеними є факти порушень законодавства про оплату праці. Їх питома вага становить 60,2 % від загальної кількості порушень, виявлених у ході перевірок трудового законодавства. Це насамперед факти несвоечасної або не в повному обсязі виплати заробітної плати. За даними Державного комітету статистики України, станом на 1 листопада 2008 р. заборгованість із виплати заробітної плати становила 1,043622 млрд грн, що на 22,9 % більше, ніж на початок жовтня 2008 р. У жовтні 2008 р. заборгованість із виплати заробітної плати за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів збільшилася на 26,4 % і становила на 1 листопада 2008 р. 3,949 млн грн. На 52 % перевірених підприємств — боржників із виплати заробітної плати порушуються вимоги законодавства щодо виплати компенсації втрати частини заробітної плати у зв'язку із порушенням строків її виплати, а на 56 % підприємств-боржників не проводиться індексація доходів працівників відповідно до законодавства. Результати перевірок свідчать про те, що на 9 % перевірених підприємств не дотримуються мінімальних гарантій в оплаті праці, майже 15 % роботодавців порушують норми генеральної, галузевих угод щодо мінімального розміру тарифної ставки робітника першого розряду та 11 % роботодавців порушують міжкваліфікаційні (міжпосадові) співвідношення в оплаті праці. Найбільше таких порушень виявлено на підприємствах приватної та колективної форм власності. Рівень заробітної плати більшості працюючих не може забезпечити навіть мінімально необхідні потреби їхніх сімей. Мінімальна заробітна плата ще не досягла рівня прожиткового мінімуму навіть за умови невідповідності цього соціального стандарту реальній вартості життя. У вересні 2008 р. у кож-

ного восьмого працівника нарахована заробітна плата не перевищувала прожиткового мінімуму для працездатної особи, у двох третин вона була нижчою за середній її рівень по країні¹.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про оплату праці»² організація оплати праці здійснюється на підставі законодавчих та інших нормативних актів, генеральної угоди на державному рівні, галузевих, регіональних угод, колективних договорів і трудових договорів. Тим самим законодавець вирішив державний та договірний методи регулювання оплати праці. Пленум Верховного Суду України в п. 4 постанови № 13 «Про практику застосування судами законодавства про оплату праці» від 24 грудня 1999 р.³ наголосив, що при розгляді справ про оплату праці осіб, які працюють за трудовим договором, судам слід відмежовувати сферу державного регулювання оплати праці від сфери її договірної регулювання.

С. М. Прилипко й О. М. Ярошенко визначають державне регулювання оплати праці як сукупність способів визначення правил, процедур, нормативів, норм і гарантій оплати праці на основі ухвалення певних нормативних актів та контролю за їх дотриманням органами влади⁴. Державним регулюванням оплати праці є встановлення державою таких норм оплати праці, що є обов'язковими для сторін трудового договору. І тільки за цими межами здійснюється договірне регулювання оплати праці на основі системи угод, що укладаються на державному (генеральна угода), галузевому (галузева угода), регіональному (регіональна угода) та виробничому (колективний договір) рівнях відповідно до Закону України «Про колективні договори і угоди» та індивідуальних трудових договорів.

Згідно з чинним законодавством держава здійснює регулювання оплати праці працівників підприємств усіх форм власності шляхом: а) встановлення розміру мінімальної заробітної плати; б) встановлення державних норм; в) встановлення умов і розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності,

¹ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян»: Постанова Верхов. Ради України № 892-VI від 15.01.2009 // *Голос України*. – 2009. – № 12. – С. 3.

² Про оплату праці: Закон України № 108/95-ВР від 24.03.1995 // *Відом. Верхов. Ради України*. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

³ Про практику застосування судами законодавства про оплату праці: Постанова Пленуму Верхов. Суду України № 13 від 24.12.1999 // *Вісн. Верхов. Суду України (додаток)*. – 2000. – № 1.

⁴ Прилипко, С. М. Трудове право України: підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х., 2009. – С. 461.

працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету; г) регулювання фондів оплати праці працівників підприємств-монополістів згідно з переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; д) оподаткування доходів працівників.

Інакше сферу державного регулювання оплати праці визначає проект Трудового кодексу України¹. За статтею 208 Кодексу держава здійснює регулювання оплати праці працівників шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і мінімальних гарантій в оплаті праці, встановлення умов і розмірів оплати праці керівників суб'єктів господарювання державної і комунальної форм власності, працівників юридичних осіб, що фінансуються чи дотуються з бюджетів. Умови і розміри оплати праці працівників юридичних осіб, що фінансуються з бюджету, а також умови оплати праці працівників юридичних осіб, що дотуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням із всеукраїнськими професійними спілками бюджетної сфери.

Державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для роботодавців — юридичних і фізичних осіб, є мінімальна заробітна плата.

Правове регулювання мінімальної заробітної плати має тривалу історію. Вона з'явилась у 1896 р. в Австралії, де були створені ради з питань заробітної плати, які об'єднували представників підприємців, робітників і громадськості та були повноважні встановлювати справедливую мінімальну заробітну плату для всіх галузей. Пізніше законодавчі акти про мінімальну заробітну плату прийняли у Великій Британії (1909 р.), Франції (1915 р.), Австрії та Норвегії (1918 р.), Німеччині (1923 р.), Іспанії (1926 р.), а також інших європейських країнах². Хоча однакового визначення мінімальної зарплати не існувало, однак скрізь вона визначалася як «вартість пристойного існування для робітників», «плата по потребах». У 1917 р. у Конституції Мексики закріплено: мінімальна заробітна плата працівника — глави сім'ї має бути достатньою та відповідати умовам проживання в кожному регіоні країни для забезпечення нормальних життєвих умов, освіти та дозвілля.

¹ Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс] : (реєстр. № 1108, текст законопроекту до другого читання 2 жовт. 2008 р.). – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

² Див.: Войтенкова, Г. Ф. Основные принципы установления минимальной заработной платы в мировой практике / Г. Ф. Войтенкова // О-во и экономика. – 1993. – № 6. – С. 84, 85.

Згідно з Конвенцією Міжнародної організації праці № 131 «Про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються» 1970 р.¹ (ратифікована Україною 19 жовтня 2005 р.²) кожний член МОП, який ратифікує цю Конвенцію, зобов'язується створити систему встановлення мінімальної заробітної плати, яка охоплювала б усі групи найманих працівників. Мінімальна зарплата має силу закону і не підлягає зниженню, а незастосування цього положення спричиняє застосування належних кримінальних або інших санкцій щодо відповідної особи чи осіб. Фактори, які потрібно враховувати під час визначення рівня мінімальної заробітної плати, включають, наскільки це можливо й прийнятно стосовно національної практики та умов: а) потреби працівників та їхніх сімей з урахуванням загального рівня заробітної плати в країні, прожиткового мінімуму, допомоги із соціального забезпечення та порівняльного життєвого рівня інших соціальних груп; б) економічні фактори, у тому числі необхідні умови економічного розвитку, рівень продуктивності й бажаність досягнення та підтримання високого рівня зайнятості.

Конвенцією МОП № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики» 1962 р.³ заохочується встановлення мінімальної заробітної плати в колективних договорах, що вільно укладаються між профспілками, які репрезентують заінтересованих працівників, та роботодавцями або організаціями роботодавців. У разі якщо в колективних договорах не передбачаються відповідні заходи щодо встановлення мінімальної заробітної плати, вживають належних заходів, які роблять можливим встановлення мінімальних ставок заробітної плати шляхом консультацій з представниками роботодавців і працівників. Вживають також потрібних заходів щодо забезпечення того, щоб зацікавлені роботодавці та працівники були поінформовані про чинні мінімальні ставки заробітної плати і щоб заробіток не виплачувався в меншому за ці ставки розмірі. Працівник, щодо якого можна застосувати положення про мінімальну заробітну плату і якому після того, як вони почали застосовуватися, заробітна плата виплачувалася за нижчими

¹ Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці : у 2 т. – Т. I, II. – Женева, 1999. – С. 907–921.

² Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються : Закон України № 2997-IV від 19.10.2005 // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 2–3. – Ст. 40.

³ Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці : у 2 т. – Т. I, II. – Женева, 1999. – С. 688–699.

ставками, має право в судовому порядку або іншому встановленому законом порядку отримати недоплачену йому суму за умови дотримання таких термінів, які можуть бути визначені законами або правилами. Конвенція МОП № 26 «Про запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати» 1928 р.¹ містить схожі за змістом положення. Принципово важливо, що, згідно з п. 4.21 Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2008–2009 роки², Кабінет Міністрів України зобов'язався до 2009 р. за участю Сторони профспілок та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців і підприємців, які є суб'єктами Угоди, вивчити питання щодо ратифікації Україною Конвенції МОП № 117 та внести відповідний законопроект до Верховної Ради за умови погодження його із сторонами соціального діалогу.

Отже, відповідно до міжнародних актів мінімальна заробітна плата повинна встановлюватися, з одного боку, з урахуванням інтересів працівників, а також членів їхніх сімей, а з другого — з урахуванням інтересів економічного розвитку. Саме від соціально-економічного положення країни в решті-решт залежить визначення критеріїв встановлення мінімального рівня основних життєвих потреб найманих працівників.

Перелік потреб, необхідних для підтримки гідного рівня життя, визначає Загальна декларація прав людини³, відповідно до ст. 25 якої кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї. Стаття 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права⁴ закріплює право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя.

¹ Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці : у 2 т. – Т. I, II. – Женева, 1999. – С. 104–106.

² Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2008–2009 роки : уклад. 15.04.2008 р. // Голос України. – 2008. – № 81–82.

³ Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) ГА ООН 10.12.1948 р. // Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк – К., 2004. – С. 321–326.

⁴ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : Пакт ООН від 16.12.1966 р. // Вісн. Конституц. Суду України. – 2006. – № 4.

Відповідно до міжнародних стандартів рівень мінімальної зарплати розглядається як нижня межа, що повинна гарантувати задоволення основних життєвих потреб працюючого і його сім'ї. Однак визначення критеріїв мінімального рівня життєвих потреб багато в чому залежить від соціально-економічної ситуації в країні. Ще на початку ХХ ст. Л. С. Таль, не заперечуючи значення мінімального розміру заробітної плати, обстоював думку, що встановлення мінімуму зарплати є надзвичайно складним завданням. Необґрунтоване нормування в той чи інший бік мінімальної заробітної плати, на його думку, призводить або до руйнування промисловості та збільшення безробіття, або залишається мертвою буквою закону¹.

Наприкінці ХХ ст. у світі склалося два основних підходи до визначення мінімальної заробітної плати. Перший ґрунтується на мінімальних потребах, які необхідно задовольнити для збереження життя (так званий «споживчий кошик» життєво важливих товарів і послуг у вартісному вираженні). Саме такий підхід практикується в Україні. Другий підхід виходить із припущення, що задоволенню на гарантованому мінімальному рівні підлягають не тільки основні фізичні (продукти, житло та ін.), а й соціальні потреби, що породжуються соціально-культурним розвитком суспільства. У цій ситуації розмір мінімальної зарплати співвідноситься з рівнем сформованої заробітної плати. Так, в Японії вона становить близько 44 %, у США — близько 50 %, в Нідерландах досягає майже 75 % середньої зарплати².

Проведений аналіз міжнародних актів показує, що основними характеристиками мінімального розміру оплати праці є: а) мінімальний розмір оплати праці має установлюватися з метою забезпечення гідного рівня життя не тільки працівника, але й членів його сім'ї; б) критерії встановлення мінімального рівня основних життєвих потреб працівників можуть бути різними, але при цьому необхідно враховувати не тільки інтереси працівників, а й інтереси роботодавців; в) припустимим є встановлення єдиного мінімального розміру оплати праці по країні й диференційованих розмірів залежно від вартості життя в регіонах, а також для окремих груп населення; г) в умовах правового регулювання мінімального розміру оплати праці не тільки на законодавчому, а й договірному рівнях важливим є встановлення

¹ Таль, Л. С. Очерки промышленного рабочего права / Л. С. Таль. – 2-е изд., доп. – М., 1918. – С. 152.

² Матрусова, Т. Н. Трудовая мотивация и система материального стимулирования в японских фирмах / Т. Н. Матрусова // Труд за рубежом. – 2000. – № 3. – С. 38.

обов'язку роботодавця щодо постійного інформування працівників стосовно діючих розмірів мінімальних заробітних плат¹.

За статтею 95 КЗпП України² та ст. 3 Закону України «Про оплату праці» мінімальна заробітна плата — це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, погодинну норму праці (обсяг роботи). До мінімальної заробітної плати не включаються доплати, надбавки, заохочувальні та компенсаційні виплати. Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Верховною Радою за поданням Кабінету Міністрів, як правило, — один раз на рік у законі про Державний бюджет України з урахуванням пропозицій, вироблених шляхом переговорів, представників професійних спілок, власників або уповноважених ними органів, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення генеральної угоди. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про оплату праці» розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості. Проект Трудового кодексу України, у ст. 219, йде далі та закріплює положення, за яким розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням: 1) прожиткового мінімуму; 2) загального рівня заробітної плати; 3) продуктивності праці, рівня зайнятості та інших економічних умов.

Надзвичайно важливою проблемою сьогодення є невідповідність мінімального розміру заробітної плати прожитковому мінімуму. Законом України № 466-V «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб» від 14 грудня 2006 р. (набрав чинності з 1 січня 2009 р.) внесено зміни до ст. 95 КЗпП України і ст. 9 Закону України «Про оплату праці» та встановлено, що

¹ Лушникова, М. В. Государственные гарантии величины минимального размера оплаты труда: история, теория, практика / М. В. Лушникова, Е. И. Орлова // Законодательство и экономика. — 2008. — № 12. — С. 59.

² Кодекс законів про працю України // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1971. — Дод. № 50. — Ст. 375.

розмір мінімальної заробітної плати не може бути нижчим від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

У 2009 р., за ст. 54 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»¹, прожитковий мінімум на одну особу установлений в розмірах, що діяли у грудні 2008 р. (669 грн). Статтею 4 Бюджетного кодексу України передбачено, що при здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, цього Кодексу та закону про Державний бюджет України. Згідно з ч. 2 ст. 38 Бюджетного кодексу України розмір мінімальної заробітної плати на плановий бюджетний період визначається законом про Державний бюджет України. Разом із цим відповідно до ст. 55 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» з 1 січня 2009 р. розмір мінімальної заробітної плати становить — 605 грн, з 1 квітня 2009 р. — 625 грн, з 1 липня 2009 р. — 630 грн, з 1 жовтня 2009 р. — 650 грн, з 1 грудня 2009 р. — 669 грн на місяць.

Відповідно до розд. VII «Прикінцеві положення» Закону «Про Державний бюджет України на 2009 рік» уряду доручено за результатами виконання Держбюджету у січні — квітні 2009 р. з урахуванням стану соціально-економічного розвитку країни внести до 1 травня 2009 р. на розгляд до Верховної Ради проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік», передбачивши, зокрема, поетапне впровадження Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб». На жаль, станом на 1 липня 2009 р. Кабінет Міністрів України так і не спромігся розробити та внести на розгляд до парламенту відповідний законопроект, що є грубим порушенням вимог чинного законодавства в царині оплати праці.

¹ Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України № 835-VI від 26.12.2008 // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 20. – Ст. 269.