



Аналітична записка
Серія ««Соціальна політика»», № 17, 2020

Л. Д. Яценко , головний консультант
 відділу соціальної стратегії
 центру економічних та соціальних досліджень Національного інституту
 стратегічних досліджень

**Шляхи розв’язання проблем щодо погашення заборгованості з
 виплати заробітної плати в Україні**

Заробітна плата – системоутворювальний компонент механізму функціонування ринку праці, що є ключовим елементом економічної системи держави. Поряд з цим рівень заробітної плати є одним із головних показників і чинників якості соціально-економічного життя кожної країни. Заробітна плата має бути головним джерелом доходів населення, мотиватором розвитку трудового потенціалу та потужним стимулом підвищення продуктивності праці.

Як соціально-економічна категорія, заробітна плата в ринковій економіці виконує наступні функції:

- відтворювальну (джерело відтворення робочої сили та засіб залучення людей до праці);
- стимулюючу (її розмір залежить від кількості, якості і результатів праці);
- регулюючу (засіб територіального та галузевого розподілу і перерозподілу кадрів по регіонах країни, галузях економіки з урахуванням ринкової кон’юнктури);
- соціальну (забезпечення рівної заробітної плати в однакових умовах праці та усунення будь-якої дискримінації в оплаті праці, що лежить в площині принципу соціальної справедливості).

Проте існуючі проблеми у сфері оплати праці в Україні суттєво ускладнюють реалізацію цих функцій та створюють перешкоди на шляху

позитивного впливу системи оплати праці на соціально-економічний розвиток України, можливості економічного зростання та зростання рівня та якості життя населення. Однією з таких проблем є заборгованість із виплати заробітної плати. Затримки з виплатою винагороди за працю найманих працівників є не лише порушенням їхніх трудових прав (ст. 43 Конституції України), вони ставлять під загрозу економічний стан домогосподарств, залишаючи їх без засобів для здійснення нормальної життєдіяльності. Це явище є, поряд з низьким рівнем оплати праці, однією з основних причин поширення бідності серед працюючого населення, посилення соціальної напруженості. Невиплата заробітної плати безпосередньо впливає на фінансове становище і знижує життєвий рівень цілої родини, погіршуючи якість життя дітей, перетворюється з економічного фактору життя на соціальний. Знижуючи реальні доходи певних груп населення, збільшуючи і без того занадто високу диференціацію заробітків, заборгованість із виплати заробітної плати перетворилася на вагомий політичний фактор життя країни. Заборгованість підриває трудову мотивацію працівників, зумовлює соціальне невдоволення населення, спотворює основи соціально-трудова відносин.

Нормативно-правове поле

Своєчасна виплата винагороди за працю в Україні регулюється діючим нормативно-правовим полем. Зокрема, в ст. 2 Кодексу законів про працю України зазначено, що працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Відповідно до ч.1 ст. 21 цього Кодексу трудовий договір – це угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. Окрім того, статтею 97 Кодексу законів про працю встановлено, що оплата праці працівників **здійснюється в першочерговому порядку**, а всі інші платежі виконуються після погашення зобов'язань щодо оплати праці.

Заробітна плата виплачується у строки, встановлені **колективним договором або нормативним актом роботодавця, але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує 16 календарних днів**, та не пізніше семи днів після закінчення періоду, за який здійснюється виплата.

Якщо день виплати заробітної плати збігається з вихідним, святковим або неробочим днем, заробітна плата виплачується напередодні. Відповідно до статті 265 Кодексу законів про працю України, **роботодавці несуть фінансову відповідальність за порушення встановлених строків виплати зарплати працівникам більш як за один місяць та виплату її не в повному обсязі у вигляді штрафу в розмірі трьох мінімальних зарплат (у 2020**

р. – 14 169 грн).

Також статтею 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено адміністративну відповідальність за порушення встановлених строків виплати заробітної плати та виплату її не в повному обсязі у вигляді штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності від 30 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (510 – 1700 грн).

За повторне протягом року порушення, або ті самі діяння, вчинені щодо неповнолітнього, вагітної жінки, одинокого батька, матері або особи, яка їх замінює і виховує дитину віком до 14 років або дитину-інваліда, – від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700 – 5100 грн).

Відповідно до статті 221 України про адміністративні правопорушення, справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 41, розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

Складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 41 України про адміністративні правопорушення, мають право державні інспектори праці Державної служби України з питань праці, а також посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад (стаття 255).

Статтею 175 Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за безпідставну невиклату зарплати громадянам більш як за один місяць, вчинену умисно керівником підприємства у вигляді штрафу від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (8 500 – 17 000 грн) або виправних робіт на строк до 2-х років, або позбавлення волі на строк до 2-х років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Якщо зарплату не виплатили через нецільове використання коштів, призначених для її виплати, передбачається покарання у вигляді штрафу від 1000 до 1500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17000 – 25500 грн), або обмеження волі на строк до 3-х років, або позбавлення волі на строк до 5 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Аналіз ситуації щодо заборгованості з виплатою заробітної плати в Україні

На жаль, наведені гарантії та права не в достатній мірі знаходять свою належну реалізацію на практиці. Про це свідчить збереження значних обсягів невикплатеної заробітної плати. Активні дії щодо подолання зазначеної проблеми, що здійснюються в Україні в останній період, не дали очікуваних результатів. Негативна тенденція заборгованості заробітної плати працівникам, у тому числі працівникам економічно активних підприємств, не подолана.

Станом на 1 лютого 2020 р. заборгованість із виплати заробітної плати склала 3 034,4 млн грн, що становить понад 3 % від загального фонду оплати праці¹. З рис. 1 видно, що зростання фонду оплати праці не є головною причиною формування заборгованості з її виплати, оскільки ці показники показують різну динаміку змін. Втім, вплив високих темпів зростання заробітної плати на абсолютні показники заборгованості не можна заперечити. Так, на формуванні абсолютних показників заборгованості у попередні роки позначилося, крім інших факторів, наприклад, спричинене підвищенням у 2017 р. мінімальної заробітної плати зростання середньої заробітної плати в країні.

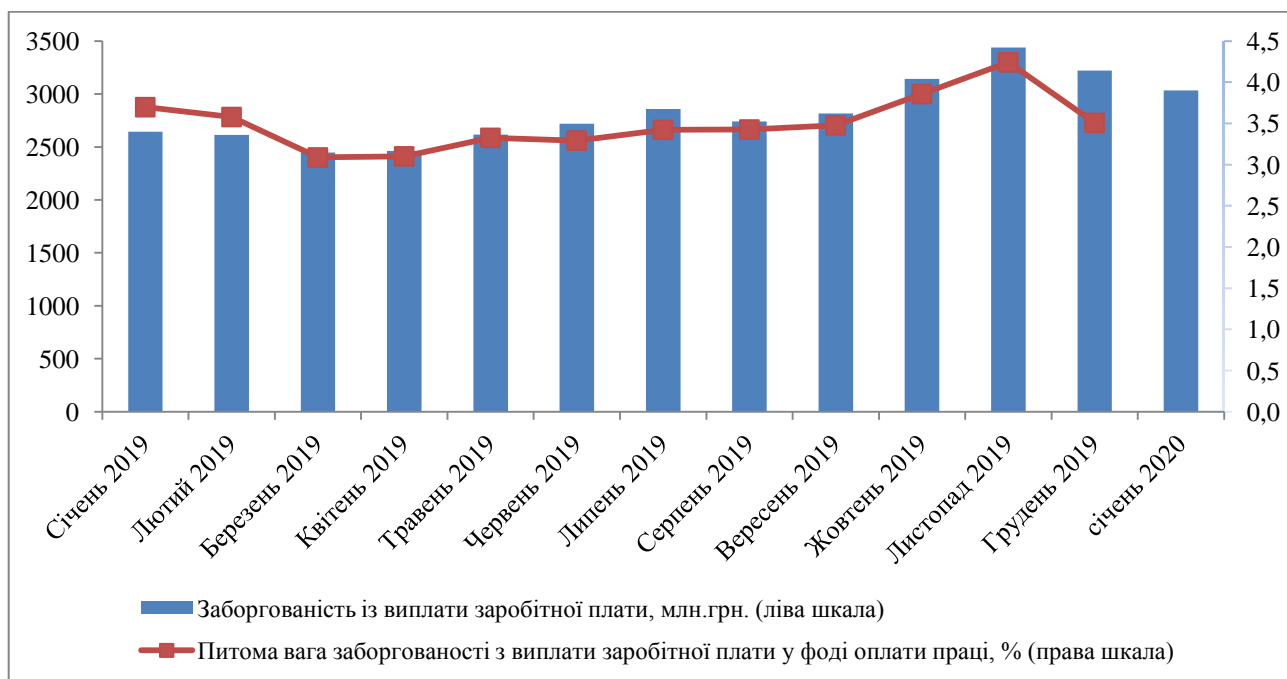


Рис. 1. Динаміка формування заборгованості із виплати заробітної плати в Україні, млн грн (права шкала) та її частка у фонді заробітної плати, % (ліва шкала)

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України

Станом на 1 січня 2020 р. кількість працівників в Україні, яким не виплачено заробітну плату, сягнула 107,6 тис. осіб, що становило 1,5 % загальної кількості штатних працівників. Сума боргу в середньому на одного штатного працівника склала 17206 грн (140,3 % середньої заробітної плати за грудень 2019 р.).

Одна з особливостей у формування заборгованості – значне переважання невиплачених сум економічно активних підприємств, які продовжують свою діяльність, мінімізуючи власні видатки коштом найманих працівників. Так, на початок поточного року борг працівникам економічно

¹ Розраховано за даними Державної служби статистики України
 Аналітична записка. Серія «Соціальна політика»,
 № 17/2020

активних підприємств у 2,4 разу перевищив розмір боргу підприємств-банкрутів та у 4,6 разу – економічно неактивних підприємств. Таким чином, на 1 січня 2020 р. заборгованість економічно активних підприємств становила 1850,9 млн грн (51 %), підприємств-банкрутів – 781,5 млн грн (25,8 %) та економічно неактивних – 402 млн грн (13,2 %) (рис. 2).



Рис. 2. Динаміка структури заборгованості із виплати заробітної плати за статусом підприємств, % на початок року

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України

За формами власності найбільша частка заборгованості (40,2 %) належить акціонерним товариствам, борги державних підприємств у загальній сумі заборгованості становлять 28 % (рис. 3).

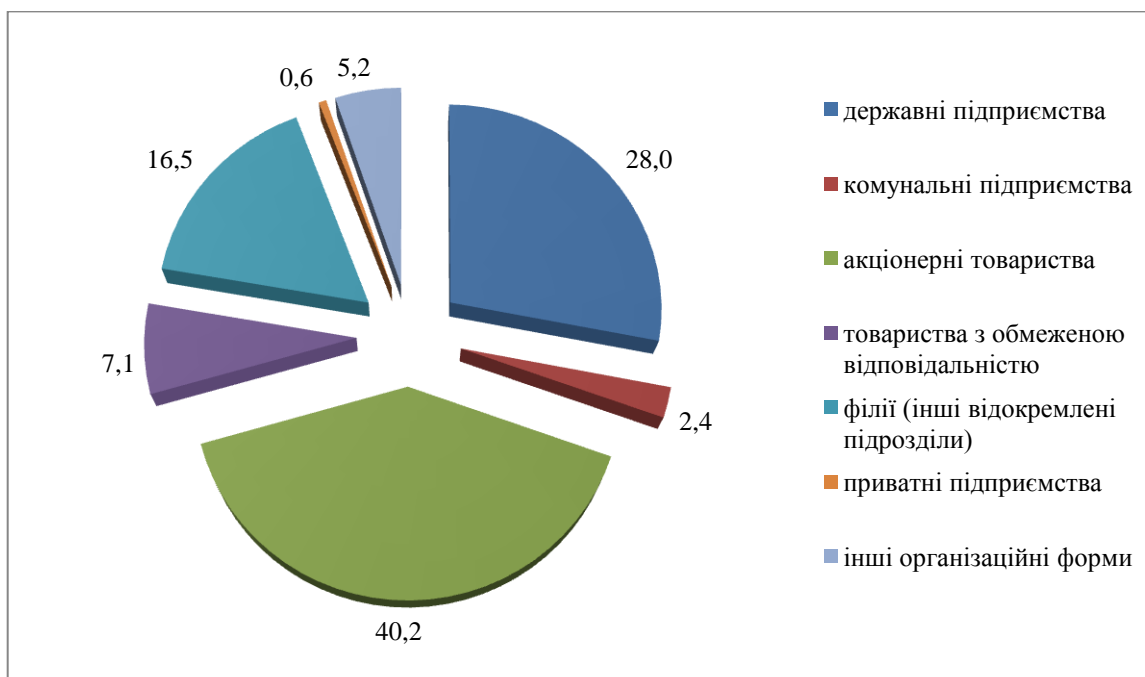


Рис. 3. Розподіл суми заборгованості з виплати заробітної плати працівникам економічно активних підприємств за організаційно-правовими формами господарювання на початок 2020 р., %

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України

Географія формування заборгованості свідчить про її нерівномірність. Так, найбільші її суми зосереджені в Донецькій, Луганській, Харківській, Дніпропетровській та Сумській областях (загальна сума заборгованості в зазначених регіонах склала 69 % загальної заборгованості по країні). Варто зазначити, що сума несплаченої заробітної плати в Луганській області у грудні місяці сягнула 46,5 % місячного фонду оплати праці, в Сумській області – 17,8 %, в Донецькій – 11,9 %, в Харківській – 6,4 %. У розрахунку на 1 штатного працівника найбільша сума заборгованості спостерігалась в Луганській – 4827,9 грн, Сумській - 1762,2 грн та Донецькій – 1601,9 грн областях. Найменші обсяги заборгованості з виплати заробітної плати залишаються в західних регіонах (Чернівецька, Закарпатська, Рівненська та Хмельницька області).

Зростання боргу протягом 2019 р. відбулось у всіх без винятку регіонах. Найсуттєвіше зростання зафіксоване в Дніпропетровській (на 264,4 %), Тернопільській (на 205,9 %), Житомирській (на 177,9 %) та Львівській (на 177,7 %) областях. При цьому вказане зростання відбулось переважно за рахунок накопичення несплачених сум працівникам економічно активних підприємств. Тільки в Дніпропетровській області обсяги заборгованості діючих підприємств за рік збільшилась більше, ніж у 6 разів (рис. 4).

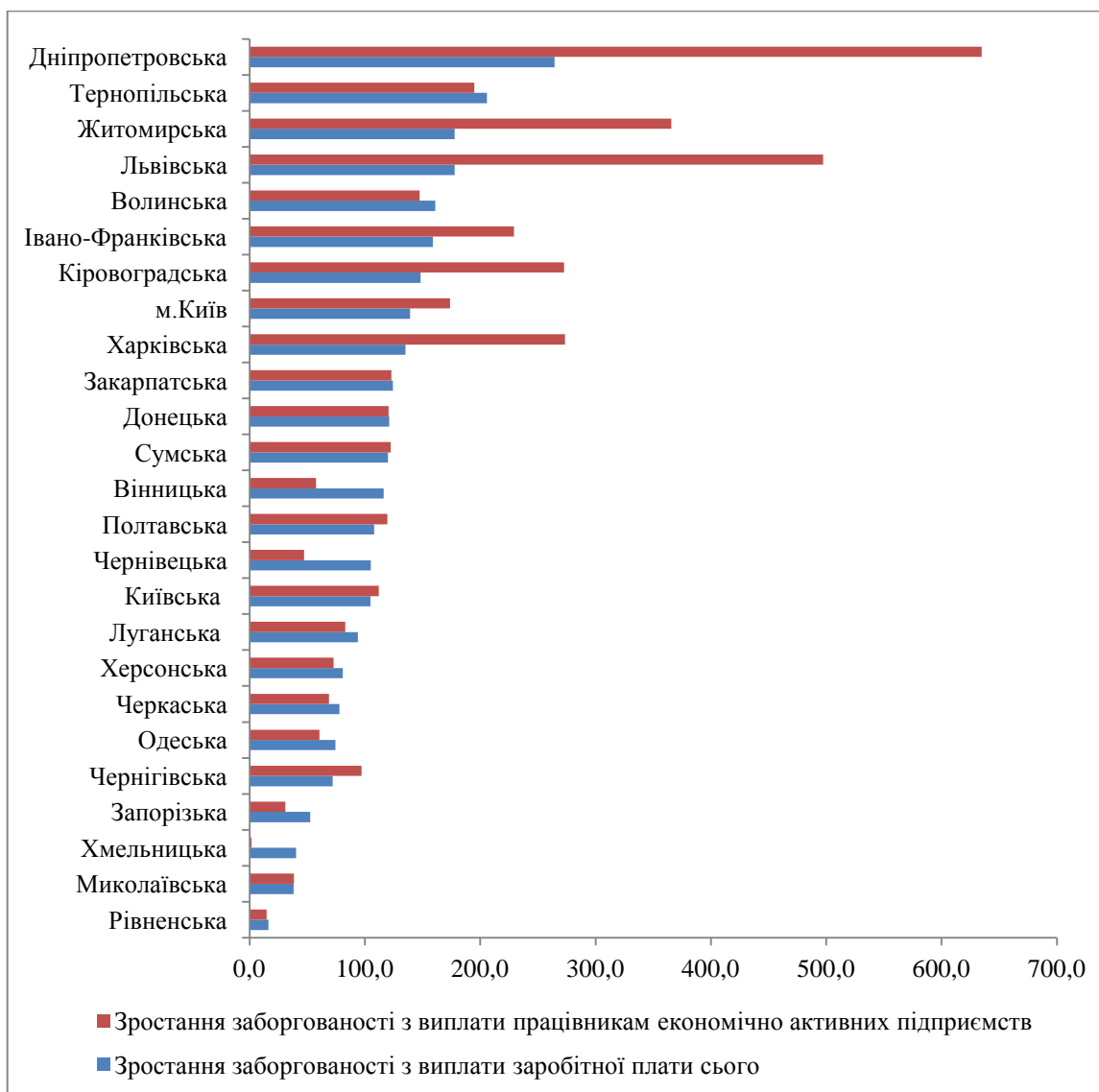


Рис. 4. Річний приріст суми заборгованості з виплати заробітної плати за регіонами, 1 січня 2020 р. (%)

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України

Не в останню чергу зазначена різниця з заборгованістю підприємств з різною формою власності та в різних регіонах пояснюється їх економічною спеціалізацією та диференціацією обсягів заборгованості їхніх підприємств у залежності від галузі господарства, до якої вони належать. Аналіз заборгованості із виплати заробітної плати за видами економічної діяльності свідчить про те, що найбільший її обсяг у загальній структурі заборгованості належить промисловості (рис. 5), де на 1 січня п.р. загальна сума невиклат становила 2 412 млн грн. Іншими видами економічної діяльності зі значними обсягами заборгованості на початок листопада були транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність (210 млн грн) та професійна, наукова та технічна діяльність (183 млн). Найменшою була заборгованість у галузі тимчасового розміщування й організації харчування (364 тис. грн), у сфері мистецтва, спорту, розваг та відпочинку за офіційною статистикою заборгованість не зафіксована.

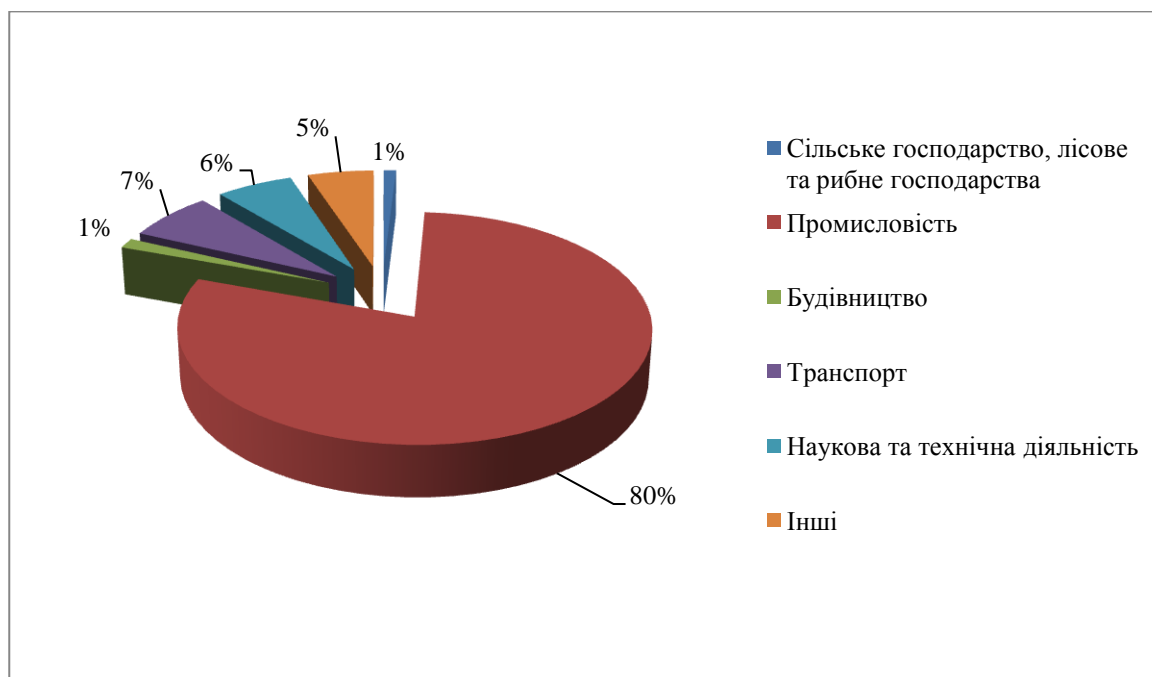


Рис. 5. Структура заборгованості із виплати заробітної плати за видами економічної діяльності на 1 січня 2020 р., %

Джерело: Складено за даними Державної служби статистики України

Переважаюча частина заборгованості у промисловому комплексі припадає на підприємства переробної промисловості (66 %). Частка добувної промисловості і розроблення кар'єрів у невиконаних зобов'язаннях становить 31 %; сектору з постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – майже 1,6 %; водопостачання, каналізації, поводження з відходами – 1,6 %. Варто зазначити, що сума заборгованості в цілому по промисловості станом на 01.01.2020 була на 15,4 % більшою, ніж у відповідному періоді попереднього року, зокрема у добувній сфері вона зросла на 53,1 %, у переробній промисловості - на 17,4 %. У секторі з постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря та сфері водопостачання, каналізації, поводження з відходами масштаби заборгованості скоротились відповідно на 76,2 % та 54,2 %.

Звичайно така різниця в абсолютних показниках заборгованості у значній мірі пояснюється значною диференціацією оплати праці у різних видах економічної діяльності.

На економічно активних підприємствах України значна частина заборгованості із виплати заробітної плати накопичена в попередні роки. За окремими видами економічної діяльності понад половину заборгованості є «довготривалою»: у сфері державного управління й оборони, обов'язкового соціального страхування заборгованість, сформована до 2019 р., становить 89 %, у сфері операцій з нерухомим майном – 77,7 %, у будівництві – 65,8 % (табл.1).

Таблиця 1

Заборгованість із виплати заробітної плати працівникам економічно активних підприємств (установ, організацій) за видами

економічної діяльності на 1 січня 2020 р.

	Сума несплаченої заробітної плати		
	тис. грн	В т.ч. нарахованої за 2018 і попередні роки	
		тис. грн	у % до загальної суми заборгованості
Усього	1850911	634141	34,3
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	22658	3429	15,1
з нього сільське господарство	14567	2472	17,0
Промисловість	1488688	517373	34,8
Будівництво	27880	18349	65,8
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	18031	10272	57,0
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	70161	6328	9,0
Інформація та телекомунікації	3228	2160	66,9
Фінансова і страхова діяльність	39	39	100,0
Операції з нерухомим майном	17428	13541	77,7
Професійна, наукова та технічна діяльність	162406	51764	31,9
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	2845	2533	89,0
Освіта	13323	2372	17,8
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	13981	2337	16,7

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України

Отже, наразі найбільша частка загальної заборгованості із виплати заробітної плати сконцентрована в промисловому секторі декількох регіонів країни. У цілому ж тенденції формування заборгованості з виплати заробітної плати демонструють регіональне підґрунтя зарплатних боргів. І хоча зрозуміло, що значна частина цих боргів утворилася через надзвичайну ситуацію, у більшості регіонів сума заборгованості передусім залежить від промислової структури регіону, успішності проведених у ньому реформ і активності регіональної влади у сфері боротьби з заборгованістю.

Проблема заборгованості із заробітної плати в Україні у значній мірі зумовлена недоліками трудового законодавства, низькою платіжною дисципліною, низьким рівнем претензійно-позовної роботи зі стягнення заборгованості, високим рівнем збитковості підприємств, недостатньою ефективністю управління державним майном, застосування процедур реструктуризації, санації та банкрутства неефективно працюючих підприємств тощо.

В Україні, як і в багатьох пострадянських країнах, вибір між зайнятістю і зарплатою трансформувався у вибір між безробіттям і заборгованістю з

оплати праці. У результаті – «м'який» підхід до адаптації ринку праці характеризується незначним збільшенням безробіття і значними проблемами із заробітною платою, передусім – хронічною заборгованістю з її виплати.

Вагомою причиною застосування практики несвоєчасної виплати заробітної плати є слабкий розвиток інститутів ринку праці, що мають не тільки реалізовувати економічні інтереси роботодавців, але і захищати права інших суб'єктів соціально-трудових відносин.

Забезпечуючи певний «перепочинок» підприємствам й організаціям, яким в іншому інституціональному середовищі загрожувала б реорганізація або ліквідація, невикплати заробітної плати підбивають стимули до реструктуризації, зумовленої інтересами довгострокового розвитку і забезпечення ефективності української економіки. Натомість відбувається консервація неефективної структури виробництва і зайнятості.

Крім того, практика невикплат породжує низку негативних екстернальних ефектів. Посилюється непрозорість трудових відносин, сповільнюються перерозподільні процеси на ринку праці, підбиваються основи трудових взаємин через недовіру до трудових контрактів і договорів. Заборгованість підштовхує працівників в пошуках інших заробітків погоджуватись на незадекларовану зайнятість, що живить тінізацію ринку праці.

Пропозиції та рекомендації

1. З метою дотримання конституційного права працівників на своєчасне отримання заробітної плати та недопущення зниження життєвого рівня населення зусилля усіх гілок державної влади та роботодавців мають бути спрямовані на попередження утворенню нових та скорочення накопичених сум заборгованості із виплати заробітної плати. У цьому контексті необхідними кроками є:

- впорядкування законодавства з посиленням формальних санкцій за порушення встановлених термінів оплати праці (через розширення зони персональної відповідальності менеджерів за недотримання умов індивідуальних і колективних трудових договорів, збільшення штрафів за заборгованість з виплати заробітної плати, прискорене банкрутство підприємств з простроченими зобов'язаннями перед працівниками тощо);

- створення умов для відновлення платоспроможності підприємств-боржників;

- забезпечення функціонування дієвого механізму гарантування виплати заробітної плати, реалізація конституційного права працівників на першочерговість отримання заборгованої заробітної плати у разі банкрутства підприємства. Цей механізм має бути сформований з врахуванням міжнародного досвіду щодо врегулювання зазначеної проблеми.

Це, зокрема, потребує зміни трудового законодавства в частині норм про відповідальність власника (засновника) по зобов'язаннях, що впливають з трудових відносин, та посилення контролю з боку центральних органів виконавчої влади, місцевих органів влади та профспілок за виконання цих норм. Поряд з цим, слід запровадити заходи посилення фінансової, адміністративної та кримінальної відповідальності за невивплату заробітної плати.

2) Правового врегулювання потребує питання щодо заборгованості із заробітної плати на економічно активних підприємствах. Для цього потрібно.

1) **Законодавчо посилити механізм нарахування компенсації за затримку виплати заробітної плати.** Порушення права працівника на своєчасне отримання винагороди за працю, що виявляється у виникненні заборгованості із заробітної плати, з фінансової точки зору є примусовим кредитуванням роботодавця працівником. За діючих умов роботодавець має економічну вигоду від затримки заробітної плати як можливості отримувати дешевий (а за відсутності інфляції – безвідсотковий) кредит на невизначений термін у розмірі невивплатеної заробітної плати. Тому забезпечення права працівників на своєчасне одержання винагороди за працю вимагає законодавчого врегулювання у господарському праві шляхом запровадження пені за несвоєчасну виплату працівникам заробітної плати в розмірі, співставному зі штрафним санкціями за порушення термінів здійснення платежів за банківським кредитом.

2) **Своєчасно невивплатена заробітна плата має бути захищена від знецінення в процесі інфляційних коливань шляхом обов'язкового застосування механізму компенсації інфляційних втрат.**

3) **Слід передбачити у разі затримки виплати заробітної плати на термін понад 15 днів право працівника на тимчасове припинення виконання роботи на весь період до виплати затриманої суми (за умови попереднього попередження про це роботодавця в письмовій формі) зі збереженням його права на відновлення трудової діяльності після виплати йому заборгованої суми (тимчасове припинення працівником виконання роботи не може бути підставою для відсторонення працівника від роботи або його звільнення з ініціативи роботодавця).** У разі припинення працівником виконання роботи внаслідок затримки виплати заробітної плати роботодавець має також виплати компенсацію у розмірі середньоденної заробітної плати за кожен день припинення виконання роботи.

4) **Посилити відповідальність роботодавця за порушення трудового законодавства в частині дотримання термінів та обсягів виплати заробітної плати шляхом заборони виплати дивідендів акціонерам, а також преміальних та інших заохочувальних виплат керівництву підприємства у разі допущення заборгованості зі виплати заробітної плати у звітному періоді.**

Зокрема, внести зміни до постанови КМУ від 19.05.1999 р. № 859 «Про умови і розміри оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, та об'єднань державних підприємств» щодо скасування можливості преміювання керівників державних та комунальних підприємств у разі наявності заборгованості підприємства з виплати заробітної плати.

3Має бути удосконалено механізм захисту працівників у разі неплатоспроможності чи призупинення економічної діяльності підприємства та забезпечення у цьому контексті безумовної першочерговості виплати заборгованої заробітної плати при банкрутстві підприємства. У світовій практиці найефективнішим засобом захисту матеріальних прав працівників у випадку неплатоспроможності роботодавців виступають інститути гарантування виплат, що створюються на державній (створення позабюджетного фонду) чи комерційній (обов'язкове страхування або факторинг) основі. Враховуючи досвід країн світу та сучасні реалії в Україні, вважається за доцільне Кабінету Міністрів України розглянути можливості створення відповідного гарантійного Фонду та реалізації інших заходів щодо мінімізації ризиків заборгованості заробітної плати (формування «безнадійної заборгованості») збанкрутілих підприємств.

4Вирішення проблеми заборгованості потребує посилення контролю з боку Державної інспекції України з питань праці, інших контролюючих органів, підвищення їх виконавчої дисципліни і відповідальності та посилення адміністративної і кримінальної відповідальності посадових осіб за порушення трудового законодавства в частині забезпечення своєчасної винагороди за працю.

5Для відновлення принципу соціальної справедливості щодо своєчасної виплати заробітної плати важливим є підвищення правової грамотності населення і роботодавців, що потребує формування сучасного інформаційного поля та створення спеціалізованих центрів з надання фахових консультацій з питань запобігання та вирішення проблем несвоечасної виплати заробітної плати. До цього мають залучатись ЗМІ, громадські організації та об'єднання, місцеві центри зайнятості.