



Антоніна ЧЕРНОБАЙ,

старший викладач кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук

НЕЛЕГАЛЬНА ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: *тіньова економіка; нерегламентована зайнятість; заробітна плата «у конвертах»; детінізація зайнятості та заробітної плати; тіньовий ринок праці; нелегальна міграція; легалізація; мінімальна заробітна плата.*

Відомо, що фінансово-економічна криза будь-якої економічної формації характеризується такими негативними явищами, як інфляція, безробіття, жебрацтво, соціальна незахищеність незаможних верств населення, зростання заборгованості із заробітної плати – і це не повний перелік наслідків. Саме у сфері виплати заробітної плати спостерігається найбільше ухилень від оподаткування та інших порушень законодавства про працю.

Не є секретом, що у структурі національної економіки поряд з її офіційною сферою існує і неофіційна (тіньова), що перебуває за межами регуляторного впливу державної економічної політики. У зв'язку з нестабільністю економічного розвитку виникає ситуація, коли здійснення тих чи інших заходів у сфері використання трудових ресурсів має побічні негативні ефекти. Розвиток процесів, що пов'язані з нерегламентованими відносинами у сфері зайнятості населення, є результатом перерозподілу робочої сили внаслідок реальних структурних змін у національній економіці [1].

Якщо говорити про соціально-економічні проблеми в умовах ринкової трансформації економіки України, то однією з найскладніших є формування національного ринку праці. Цей процес супроводжується зростанням рівня та тривалості безробіття, розвитком вимушеної неповної та неформальної зайнятості, нелегальної трудової міграції тощо. Неоднозначними є думки науковців і практиків щодо сутності тіньової зайнятості. Найчастіше для її характеристики використовують терміни «неофіційна», «підпільна», «неформальна», «прихована» і навіть «кримінальна».

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» серед низки інших факторів тінізація національної економіки визначена як загроза національним інтересам і національній безпеці України. А статтею 8 цього Закону подолання тінізації економіки через реформування податкової системи, оздоровлення фінансово-кредитної сфери та припинення впливу капіталів за кордон, зменшення позабанківського обігу грошової маси визнано одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки [2].

Тіньова економіка та нелегальна зайнятість населення є перешкодою на шляху зростання добробуту українського суспільства. Це явище має на меті приховування або маскування заборонених видів діяльності (підпільного виготовлення зброї, вибухових пристроїв, наркотиків, ліків, горілки тощо), використання незаконно найнятих працівників як рабської сили.

Якщо метою нерегламентованої зайнятості населення є лише приховання доходів, то нелегальної, крім цього, – ще й приховання забороненої діяльності та зайнятих нею громадян. Основним принципом формування і розвитку нелегального ринку праці (нерегламентована і передусім нелегальна зайнятість) завжди є особиста (колективна) власність і відповідна зацікавленість певної групи людей в одержанні незаконних доходів.

У нинішніх кризових умовах темою сьогодення є боротьба з виплатою заробітної плати «у конвертах», реалізація гарантій оплати праці та організація заходів щодо погашення заборгованості з виплати заробітної плати. Нелегальна

зайнятість і виплата заробітної плати «в конвертах» – проблема, що існує у багатьох країнах. Проте в Україні вона досягла критичного рівня.

На нашу думку, суб'єктів трудових правовідносин – роботодавців незалежно від форм власності необхідно методами репресивного характеру відповідно до норм чинного законодавства примусити своєчасно та у повному обсязі виплачувати заробітну плату, не допускати її заборгованості. А у разі вчинення протиправних дій вони мають нести передбачену законом відповідальність.

На жаль, у нашій державі немає точного показника балансу трудових ресурсів. За оцінками різних джерел, зокрема Міністерства соціальної політики України, Світового банку, Інституту демографії, нині у багатьох галузях нелегально зайнято від 2 млн до 4,7 млн осіб. Це від 14% до 33% офіційно працюючих. Цифра вражає. Згідно з експертними оцінками науковців в Україні 145 млрд грн річного фонду оплати праці перебуває «у тіні», що становить близько 50% усієї зарплати в Україні. Причому для стабільного функціонування економіки ця цифра не повинна перевищувати 25%. За даними експертів Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України сьогодні в Україні близько 45–50% заробітної плати виплачується «у конвертах» [3].

Відповідно до даних Світового банку майже п'ять мільйонів працездатних українців працюють без офіційного оформлення трудових відносин. Передусім йдеться про будівельну галузь, торгівлю, ресторанний бізнес, заклади громадського харчування, перевезення, маршрутки, таксі, ремонтні майстерні, сільське господарство. Це ставить Україну на одне з перших місць у світі за обсягами тіньової економіки [4].

Нелегальна зайнятість та виплата заробітної плати «в конвертах» позбавляє працівників соціального захисту, зокрема оплати тимчасової непрацездатності, виплати допомоги з безробіття у разі втрати роботи, одержання пенсії, а також зменшує надходження коштів до бюджетів усіх рівнів та страхових фондів.

З метою вироблення дієвих заходів з детінізації зайнятості та заробітної плати міжвідомча робоча група, створена при Міністерстві соціальної політики України, вивчила світовий досвід з питань легалізації заробітної плати. Його аналіз свідчить, що більшість європейських країн жорстко підходить до їх вирішення.

Заслужує на увагу досвід боротьби із тінізацією у Польщі, де уряд почав вживати превен-

тивні заходи, коли нелегальна зайнятість сягнула понад 20% (нині – 11–12%). Аналогічна картина у болгар та румун. У Польщі для всіх видів страхування (крім медичного) за основу, з якої сплачуються страхові внески підприємцями (самозайнятими), беруть 60% прогнозованої заробітної плати в економіці країни [5].

У Чехії, крім мінімальної заробітної плати, запроваджено поняття «гарантована заробітна плата». Дотримання її виплати є обов'язковим для бізнесових структур, що не укладають колективних договорів, і встановлюється урядом. Мінімальний гарантований рівень заробітної плати визначається за вісьмома групами з розрахунку 40-годинного робочого тижня.

У країнах Європи штрафні санкції за неукладання трудових договорів та виплату заробітної плати «в конвертах» значно суворіші, ніж в Україні.

Якщо в Україні при мінімальній зарплаті 1073 грн мінімальний штраф становить 536 грн, а максимальний – 1700 грн, то, наприклад, у Литві при мінімальній зарплаті (в перерахунку на українську валюту) 2500 грн мінімальний штраф встановлено на рівні 46 тис. грн, а максимальний – 154 тис. грн. У Польщі при мінімальній зарплаті, еквівалентній 3800 грн, штрафні санкції становлять від 2700 тис. грн до 82,7 тис. грн; у Словаччині мінімальна зарплата 3439 грн, штраф – від 22 тис. грн до 2 млн. грн; у Болгарії штрафи – від 8,3 тис. грн до 83 тис. грн; у Чехії – від 100 тис. грн і більше [6].

Нелегальна міграція сприяє розширенню тіньового ринку праці, це взаємно стимулюючі фактори. Нині проблема нелегальної міграції вийшла за межі окремих держав і перетворилася на світову: вона є реальною загрозою для громадської безпеки, сприяє зростанню злочинності, поширенню небезпечних захворювань, обумовлює підпільний ринок праці.

Своїми проявами вона дестабілізує національний ринок праці, призводить до масових порушень прав мігрантів, створює вогнища напруженості в місцях концентрації нелегалів, негативно впливає на кримінальну обстановку в країні. Окрім того, держава зазнає прямих фінансових збитків, оскільки зазначена категорія мігрантів не бере участі у сфері офіційних правовідносин на ринку праці, а отже, уникає сплати податків. Той факт, що нелегальна міграція часто пов'язана із кримінальною діяльністю – контрабандою, проституцією, наркотрафіком, нелегальною торгівлею зброєю тощо, дає підстави розглядати її в контексті загрози національній безпеці.

У зв'язку з цим 30 травня 2011 року указом Президента України № 622/2011 схвалено Концепцію державної міграційної політики, що визначає напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації [7].

Дешева праця і відсутність будь-яких зобов'язань роботодавців стосовно нелегальних мігрантів підтримують стійкий попит на нелегалів на ринку праці.

Практично в усіх європейських країнах у 1990-х роках було ухвалено закони, спрямовані на боротьбу з нелегальною міграцією та нелегальною зайнятістю.

Одним із факторів привабливості країн ЄС для нелегальних мігрантів є можливість знайти роботу. Враховуючи загострення проблем, пов'язаних із великою кількістю іноземців, що незаконно перебувають на території Європейського Союзу, парламентом ЄС та Радою ЄС 18 червня 2009 року було прийнято директиву 2009/52/ЄС про мінімальні стандарти щодо санкцій та заходів проти роботодавців, у яких незаконно працюють громадяни третіх країн [8].

З метою легалізації зайнятості населення та заробітної плати у березні 2010 року було видано розпорядження Кабінету Міністрів України № 359-р «Про затвердження плану заходів щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення», відповідно до якого в областях, містах, районах створено робочі групи з легалізації заробітної плати та зайнятості населення [9].

Робочі групи здійснюють моніторинг інформації про факти нелегальної виплати заробітної плати та зайнятості населення, аналіз стану справ і причин виникнення нелегальної зайнятості, перевірки суб'єктів підприємницької діяльності для виявлення найманих працівників, з якими не оформлені згідно з чинним законодавством трудові відносини, та вживають заходи, що мають позитивні наслідки.

На виконання указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо завершення погашення заборгованості із заробітної плати» від 25 травня 2004 року № 576, доручення Президента України В. Януковича від 29 червня 2010 року № 1-1/1378, доручення Прем'єр-міністра України М. Азарова від 2 липня 2010 року № 39073/0/1-10, розпорядження Кабінету Міністрів України

«Про затвердження плану заходів щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення» від 2 березня 2010 року № 359, доручення Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2010 року № 13866/2 Міністерством соціальної політики України ініційовано низку законопроектів, норми яких мають сприяти більш ефективному контролю за дотриманням законодавства про працю.

Законопроекти спрямовані на удосконалення законодавства щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, мінімальних рівнів оплати праці як державної гарантії залежно від складності робіт і кваліфікації працівника, легалізації заробітної плати та зайнятості, наповнення фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та бюджету.

Так, проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо мінімальних розмірів оплати праці та гарантій їх забезпечення)» [10] передбачено ввести до Кодексу законів про працю України поняття «мінімальна заробітна плата», умови її визначення, порядок встановлення відповідно до європейських стандартів та світової практики, запровадження для працівників, які працюють за трудовими договорами на підприємствах, в установах, організаціях, що не входять до сфери дії угод, та у фізичних осіб гарантованої заробітної плати як державної гарантії, яку передбачається встановити за вісьмома професійно-кваліфікаційними групами.

При цьому мінімальна тарифна ставка (оклад) не може бути нижчою, ніж 50% розміру мінімальної заробітної плати.

Кодекс пропонується доповнити статтею 259-1, відповідно до якої розширюються права посадових осіб центрального органу виконавчої влади з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, тобто державних інспекторів з питань праці, під час здійснення ними своїх повноважень.

Державні інспектори з питань праці, здійснюючи свої повноваження, матимуть право в установленому законом порядку:

- 1) безперешкодно без попереднього повідомлення в будь-який час відвідувати виробничі, службові та адміністративні приміщення власників або уповноважених ними органів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також робочі місця працівників, розташовані поза цими приміщеннями, для проведення перевірки з питань, що належать до їх компетенції;

2) доступу до будинків, приміщень, споруд та інших об'єктів, у яких перебувають фізичні особи, стосовно яких є достатньо підстав вважати, що вони виконують трудові обов'язки або до них застосовується примусова праця;

3) ознайомлюватися з оригіналами та отримувати копії нормативних актів власника або уповноваженого ним органу, колективних угод, колективних або трудових договорів, відомостей, книг, реєстрів та інших документів, нормативних-правових актів у сфері праці, що використовуються власником або уповноваженим ним органом, з питань, що належать до компетенції державної інспекції праці;

4) ставити власникам або уповноваженим ним органам чи працівникам запитання, отримувати від них необхідні пояснення, звіти, матеріали, іншу інформацію про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства про працю та вжиті заходи щодо їх усунення;

5) вносити власникам або уповноваженим ним органам обов'язкові для виконання приписи щодо усунення порушень законодавства з питань, що належать до їх компетенції, причин і умов, які до них призводять, подання щодо відсторонення від виконання обов'язків винних у цих порушеннях посадових осіб або притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

6) складати у випадках, передбачених законом, протоколи;

7) отримувати безоплатно від власників або уповноважених ними органів, органів, уповноважених управляти майном, статистичні та інші звітні дані, інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання службових обов'язків;

8) витребувати для огляду у фізичних осіб, які перебувають на робочих місцях або поза ними у виробничих, службових, адміністративних приміщеннях, будинках, спорудах та інших об'єктах, що використовуються для здійснення господарської діяльності, щодо яких є підстави вважати, що вони виконують трудові обов'язки, документи, що посвідчують особу;

9) на створення власником або уповноваженим ним органом належних умов для проведення перевірки;

10) проводити кіно-, фото- і звукофіксацію як допоміжний засіб для встановлення фактично-го допуску до роботи працівника.

Запропонованими змінами до Закону України «Про оплату праці» передбачено визначення мінімальної заробітної плати – як встановленого

законом розміру заробітної плати за повний робочий місяць (годину), незалежно від виду робіт, кваліфікації працівників, кількості та видів складових винагороди за працю.

Мінімальна заробітна плата встановлюється одночасно в місячному та погодинному розмірі.

Зазначений Закон має бути доповнено новими статтями щодо гарантії забезпечення мінімальної заробітної плати, зокрема:

– її розмір за повністю виконану місячну, погодинну норму праці не може бути нижчим за розмір мінімальної заробітної плати;

– розмір заробітної плати для молоді на першому робочому місці протягом одного року трудової діяльності в нормальних умовах праці не може бути нижчим за 85% розміру мінімальної заробітної плати.

Крім того, запропоновано визначити поняття гарантованої заробітної плати як встановлений Кабінетом Міністрів України мінімальний розмір заробітної плати працівників відповідних професійно-кваліфікаційних груп, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях небюджетної сфери, що не входять до сфери дії галузевих угод, та у фізичних осіб, обов'язковий для застосування при укладенні колективних договорів, трудових угод.

Розмір гарантованої заробітної плати встановлюється щорічно до 1 грудня попереднього календарного року за вісьмома професійно-кваліфікаційними групами в розрахунку на місяць (годину) і залежно від складності, відповідальності виконуваних робіт та кваліфікації працівника.

Цей розмір заробітної плати протягом року збільшується пропорційно зростанню розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом.

Мінімальна тарифна ставка (оклад) не може бути менше 50% розміру мінімальної заробітної плати.

Проектом Закону України «Про відповідальність підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб – підприємців та інших суб'єктів підприємницької діяльності у сфері праці» [10] передбачається встановлення відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності за правопорушення у сфері законодавства про працю.

Так, за ухилення від оформлення трудових відносин у разі фактичного допуску працівника до роботи й виплату винагороди за працю без нарахування та сплати внесків і податків передбачено стягнення з підприємства, установи, ор-

ганізації незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності штраф у розмірі 2 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (34000 грн) за кожного неоформленого працівника.

Порушення встановлених термінів виплати заробітної плати працівникам, інших виплат, передбачених законодавством про працю, виплата їх не в повному обсязі карається штрафом у розмірі ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів за кожного виявленого працівника, стосовно якого скоєно порушення.

Штраф за нарахування та виплату заробітної плати, нижчої від встановленого законом розміру мінімальної заробітної плати за виконану працівником місячну чи погодинну норму праці (обсяг робіт), може складати сімсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного виявленого працівника, щодо якого скоєно порушення.

За інші порушення вимог законодавства про працю передбачено штрафи у сумі від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про працю)» [10] пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Зокрема, статтю 41 КУпАП законодавець пропонує викласти у такій редакції: «Порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, інших виплат, передбачених законодавством про працю, інші порушення вимог законодавства про працю – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності і самозайнятих осіб, які використовують найману працю, від п'ятдесяти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці – тягне за собою накладення штрафу на працівників від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян і посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності і самозайнятих осіб, які використовують найману працю, – від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Законопроект також передбачено статтю 188-б КУпАП доповнити частиною другою такого змісту: «Відмова працівника від надання пояснень посадовим особам органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю – тягне за собою накладення штрафу в розмірі від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Запропоновано також нову редакцію ст. 172 Кримінального кодексу України:

«1) грубе порушення законодавства про працю, тобто неоформлення трудових відносин у разі фактичного допуску працівника до роботи, незаконне звільнення працівника з роботи, а також інше грубе порушення законодавства про працю, – караються штрафом від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

2) ті самі дії, вчинені повторно або щодо неповнолітнього, вагітної жінки чи матері, яка має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, – караються штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років».

Прийняття вказаних законів сприятиме посиленню захисту конституційного права громадян на працю, гарантуванню своєчасного одержання винагороди за працю, а також позитивно впливатиме на стан погашення заборгованості із виплати заробітної плати, зменшення кількості випадків порушення норм законодавства про працю.

Список використаних джерел:

1. Гармідер Л.Д. Комплексна оцінка та механізм регулювання зайнятості населення у контексті соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.02.03 / Л.Д. Гармідер. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський університет економіки та права, 2003. – 22 с.

2. Про основи національної безпеки України: закон України із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 15 грудня 2005 року № 3200-IV, від 1 липня 2010 року № 2411-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rainbow.gov.ua/content/zakon_onbu.html

3. Кравченко С. Детінізація заробітної плати / С. Кравченко // Обозреватель: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.obozrevatel.com/author-column/detinizatsiya-zarobitnoi-plati.htm>

4. СБ нарахував в Україні 5 млн осіб, які працюють неофіційно: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukranews.com/uk/news/economics/2011/07/01/47302>

5. Черкасов А. Роботодавці отримують економічні стимули надавати саме легальні робочі місця / А. Черкасов // Урядовий кур'єр. – 9 листопада 2011 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukri-er.gov.ua/uk/articles/andrij-cherkasov-robotodavci-otrimayut-ekonomichni>

6. Аналітична записка Урядової сторони з проблем неформальної зайнятості та заходів щодо легалізації трудових відносин і оплати праці // Офіційний інтернет-сайт Національної тристоронньої соціально-економічної ради: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ntser.gov.ua/assets/files/Plenar/ad.p.1.2406

7. Офіційне інтернет-представництво Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>

8. Седеркопінгський процес: офіційний сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soderko-ping.org.ua/page31003.html>

9. Міністерство соціальної політики України: офіційний сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.misp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=126998&cat_id=10203

10. Офіційний інтернет-портал Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/n>

Антоніна ЧЕРНОБАЙ

НЕЛЕГАЛЬНА ЗАЙНЯТИСТЬ НАСЕЛЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ В УКРАЇНІ

Резюме

Досліджено проблемні питання тіньової економіки та нелегальної зайнятості населення в контексті міжнародного досвіду та національного законодавства.

Антоніна ЧЕРНОБАЙ

НЕЛЕГАЛЬНАЯ ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ И ПУТИ ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Резюме

Исследованы проблемные вопросы теневой экономики и нелегальной занятости населения в контексте международного опыта и национального законодательства.

Antonina CHERNOBAY

ILLEGAL EMPLOYMENT AND THE WAYS OF ITS OVERCOMING IN UKRAINE

Summary

The article is devoted to investigating the problematic issue of shadow economy and illegal employment in the context of international experience and national legislation.