

О.М. Могильний, М.В. Судаков
Mohylnyi, O.M., Sudakov, M.V.

Нелегальна зайнятість та її наслідки для економіки України (аналітичний огляд)

Illegal Employment and its Consequences for Ukraine's Economy (analytical review)

Узагальнено результати дискусії під час науково-практичної конференції «Нелегальна зайнятість та її наслідки для економіки України», яка відбулася 27 жовтня 2016 р. в Інституті підготовки кадрів ДСЗУ. У заході взяли участь провідні науковці й експерти з питань економіки праці, ринку праці та зайнятості населення, начальники профільних управлінь Державної служби зайнятості (ЦА), Державної інспекції України з питань праці.

Масштаби «тіньових» економіки та зайнятості населення стали реальною загрозою національній безпеці України: цей показник перетнув критичну межу – 50 % ВВП. Інакше кажучи, «тіньовий» сектор є життєздатнішим порівняно з легальною економікою та фактично диктує свої правила підприємствам, які сумлінно сплачують податки та соціальні внески. Українська економіка дедалі глибше поринає – уже не в тінь, а в суцільну темряву, – демонструючи світу суто національну специфіку: дна, або найнижчої точки падіння, для неї не існує.

Метою публікації є узагальнення результатів наукової дискусії щодо визначення концептуальних напрямів зменшення масштабів «тіньової» зайнятості в Україні та інституційної спроможності державної служби зайнятості і соціальних партнерів для подолання цього явища.

Підсумовуючи висловлені під час дискусії аргументи науковців та експертів, окреслимо актуальні контексти системного аналізу «тіньової» зайнятості, що загалом характеризують її особливості, урахування яких сприятиме всебічній модернізації державної служби зайнятості (ДСЗ) з урахуванням викликів, пов'язаних із глобалізацією, та євроінтеграційного вектора розвитку України.

Могильний Олександр Миколайович, доктор економічних наук, професор, ректор Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України (м. Київ);

Судаков Микола Володимирович, кандидат соціологічних наук, доцент Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України (м. Київ).

Mohylnyi, Oleksii Mykolaiovych, Dr. S. (Econ.), Professor, Rector of Ukrainian State Employment Service Training Institute (Kyiv city);

Sudakov, Mykola Volodymyrovych, PhD in Sociology, Docent (Associate Professor) at Ukrainian State Employment Service Training Institute (Kyiv city).

© Могильний О.М., Судаков М.В., упорядкування, 2016

© Mohylnyi, O.M., Sudakov, M.V., adjust, 2016

1. Перманентна криза державної макроекономічної та регуляторної політики. Зрозуміло, що «тіньова» економіка – це не суто українське ноу-хау. Ступінь гостроти питання пов'язаний із масштабами цього явища. За оцінками ОЕСР, на початку 2000-х років за наявності у світовій економіці майже 1,2 млрд офіційних робочих місць понад 1,8 млрд населення працювало в нелегальному секторі. У постсоціалістичних країнах ЄС цей показник становить 26 % ВВП, у ЄС (15) – 17,4 %, що майже втричі менше, ніж в Україні (52,8 %) [1, с. 44].

Проблема тіньової економіки та неофіційної зайнятості ґрунтовно досліджена вченими. Не бракує і практичних рекомендацій, рішень органів державної влади, спрямованих на дерегуляцію бізнесу, зниження податкового навантаження на фонд оплати праці й нібито на подолання цього вкрай небажаного як для суспільно-економічної, так і для макроекономічної стабільності явища. На жаль, це аж ніяк не впливає на реальні процеси.

Довідково: за 1991–2014 рр. частка України у світовому ВВП дорівнює 0,08 %, що в 9 разів менше за частку держави в зайнятості населення – 0,7 %. Це умовний індикатор того, наскільки менше виробляє й заробляє середньостатистичний українець. Рівень ВВП України становить лише 11,5 % від аналога для Німеччини та 15,2 % – Великої Британії.

Однією з основних причин загрозової «тінізації» економіки є накопичення за всі роки незалежності дисбалансів у реалізації економічних інтересів суб'єктів господарювання, відсутність умов для формування ринкових конкурентних відносин. Ідеться, зокрема, про надання різноманітних преференцій кланово-олігархічним структурам, сприяння диктатурі монополій у базових галузях економіки, безпрецедентне посилення їхнього впливу на всі гілки державної влади за рахунок інтересів суспільства й решти підприємств, особливо малих і середніх.

За таких обставин неможливо впроваджувати адекватну макроекономічну й регуляторну політику України впродовж усього періоду незалежності. Водночас варто

розуміти, що саме застосування макроекономічних і регуляторних важелів стимулювання економічних агентів створює належні передумови для детінізації їхньої діяльності. Насамперед ідеться про необхідність збалансування показників мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму й неоподаткованого мінімуму та приведення їх до реальної вартості розширеного відтворення робочої сили. Податкові та фінансові важелі державної регуляторної політики мають бути зорієнтовані на інтереси формування капіталу малого й середнього бізнесу.

2. Глобальна трансформація зайнятості та ціннісних ідеалів праці. Важливим аспектом ідентифікації особливостей тіньової зайнятості в Україні є аналіз впливу глобалізації ринків факторів виробництва на процес трансформації структури зайнятості та ринку праці. Це, у свою чергу, пов'язано з відтворенням глобальних ланцюжків праці, формуванням компетентнісного та ресурсного розриву глобально- та локально-орієнтованих робочих місць. Водночас розвиток інформаційно-комунікаційних технологій стимулює створення нових форм соціально-трудових відносин, які втрачають риси територіальної локалізації. Такі ознаки фактично утворюють глобальну тенденцію «дестандартизації зайнятості» як процесу перетворення відносин повної зайнятості в різні форми нетипової, у т.ч. неповної зайнятості. Незважаючи на позитивну роль, яку в розвинених країнах відіграє дестандартизація зайнятості як важливий чинник її детінізації, в умовах інституційно-правового поля України поява та поширення нових (дестандартизованих) форм призводить до розширення сектору професійної, підрядної або субпідрядної самозайнятості, яка, по-перше, не завжди задекларована, а, по-друге, створює умови для «продовження» незадекларованих трудових відносин. Іншими словами, невідомо, з ким і як працює підприємець, але в таких відносинах формальна сторона справи програє неформальній. Відтак тенденції дестандартизації зайнятості в Україні поряд із позитивними мають негативні наслідки. Так, наочна тенденція поширення в Україні «залежної самозайнятості» – вимушеного оформлення працівника суб'єктом підприємницької діяльності для виконання роботи за трудовим договором. Така форма трудових відносин дозволяє оптимізувати оподаткування й обходити багато норм трудового законодавства, особливо тих, що стосуються захисту прав найманого працівника.

Глобальна трансформація зайнятості визначає також контексти суспільних очікувань і пріоритетів професійного вибору як ціннісних характеристик зайнятості, а також утворює ресурсну детермінацію професійних орієнтацій населення на нетрудові форми зайнятості та стратегії фрилансу. Проте значення й зміст таких процесів трактуються дослідниками по-різному, а іноді навіть діаметрально протилежно. Якщо для одних дослідників результатом таких тенденцій стане «суспільство без праці» через остаточне відчуження тотальної більшості людей від праці [див. 2], то, на думку інших, глобалізація породжує феномен подвійної цінності індивіда як громадянина та виробника [див. 3]. У будь-якому разі можна очікувати скорочення обсягів стандартизованої повної зайнятості та подальшої флексибілізації трудових практик.

Вочевидь процеси глобалізації зумовлюють необхідність переосмислення базових категорій аналізу моделей взаємодії суб'єктів на ринку праці, можливостей і механізмів його регулювання. У практичній площині такі тенденції створюють нові проблеми для функціонування й

розвитку систем соціального страхування. Відтак стратегічним завданням може стати пошук нового механізму «офіціалізації» доходів або індивідуального оподаткування, що в перспективі має забезпечувати фінансування базових державних послуг (безпеки, охорони здоров'я, підтримки й розвитку інфраструктури тощо).

3. Соціальна анонія та механізми збалансування інтересів. Істотною особливістю «тіньової» зайнятості в Україні є загальне сприйняття «нормальності» вибору поведінки поза межами формальних нормативно-правових вимог. Обсяги порушень в Україні різних норм трудового законодавства вражають. На превеликий жаль, для мільйонів громадян України найрізноманітніших соціальних верств (молоді, студентів, пенсіонерів, інвалідів, професіоналів, членів особистих селянських господарств) неформальна зайнятість стала звичною. Загальна поширеність її практик утверджує в суспільній свідомості толерантне ставлення до цього деструктивного явища.

У цьому контексті економічна наука ніби виправдовує опортуністичну поведінку суб'єктів господарювання (відхід у «тінь») тим, що в умовах нестримної корупції, постійних загроз рейдерства, недотримання ринкових принципів і справедливості у сфері регулювання економіки виникає тотальна недовіра до держави та її органів. У цьому випадку кожен розраховує лише на себе й виживає, як може. Водночас у суспільній свідомості формується уявлення про неможливість зміни існуючих «правил гри» і неспроможність держави ефективно впливати на нормалізацію економічного розвитку країни та покращання індивідуальних перспектив. Не випадковими в такому контексті є міграційні орієнтації населення, особливо серед молоді, які набувають ознак національної загрози вимивання людського потенціалу країни.

Найгіршим є факт, що порушником є сама держава. За останній період статистично зафіксовано тенденцію до зростання заборгованості з виплати заробітної плати (на 1 липня 2016 р. вона становила 1,96 млрд грн). Найчастіше звинувачення лунають на адресу державних і комунальних підприємств. Для приватного сектору поширеними є понаднормова праця, відсутність офіційного оформлення працівників, виплата заробітної плати «в конвертах», відсутність соціальних гарантій (лікарняних, відпусток тощо).

Загалом можна констатувати, що переважна більшість населення працездатного віку стикається з переліченими явищами, заробляє завдяки ним чи потерпає від них або є суб'єктом їх поширення (численні професійні групи бухгалтерів, юристів, менеджерів з персоналу фактично забезпечують функціонування цього механізму). Водночас результати досліджень свідчать, що роботодавці розуміють необхідність протидії «тінізації» економіки й ринку праці, проте недовіра до державної політики у сфері оподаткування, праці та зайнятості змушує їх сумніватися в ефективності реалізації навіть привабливих заходів. Приймаючи рішення про вхід «у тінь» або вихід із неї, малі та середні підприємці зіставляють вигоду від виплати «тіньових» зарплат і ризики від перебування «в тіні». Навіть за низьких ставок оподаткування зарплат роботодавці та працівники за інерцією продовжать «тіньові» взаємини, якщо ризик покарання та штрафів низький. Практично ніяких ризиків для роботодавців не існує – у 2014 р. за ухилення від сплати страхових внесків, за даними звіту судових органів, засуджено лише шість осіб.

Однак результати опитувань засвідчують, що бізнес готовий позитивно відреагувати не тільки на адміністра-

тивні й економічні важелі державного регулювання економіки, а й на створення сприятливого середовища взаємодії із владою на засадах чесності, відкритості та справедливості. За цих умов важливим кроком політики детінізації може стати проголошення на певний період «камністі» порушникам та одночасне введення істотних податкових стимулів у разі виходу «з тіні».

4. Інституційний та функціональний розвиток державної політики зайнятості. Вочевидь суспільно-політичні запити щодо необхідності підвищення ефективності державної політики зайнятості та системний характер чинників «тіньової» зайнятості в Україні вимагають виважених рішень щодо нормативно-правових та інституційних змін. Реалізація такого підходу потребує вироблення комплексної державної програми детінізації зайнятості з метою удосконалення міжвідомчої взаємодії, забезпечення дійової координації органів державної влади щодо розроблення й реалізації організаційно-економічного механізму детінізації зайнятості.

Розв'язання проблем «тіньової» зайнятості має особливе значення для підвищення ефективності діяльності державної служби зайнятості, упровадження нових підходів щодо надання послуг клієнтам. По-перше, це стосується розширення можливостей працевлаштування безробітних на легалізовані робочі місця; по-друге, унеможливує виплату допомоги з безробіття особам, діяльність яких має певні ознаки «тіньової» зайнятості; по-третє, дає змогу збільшити обсяги страхових внесків, сплачуваних до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Водночас, незважаючи на загальну поширеність інформатики щодо суб'єктів «тіньової» зайнятості, на місцях відзначається безпорадність служби через відсутність дійового механізму розв'язання цієї проблеми.

Тому першочерговим завданням є визначення прогалін у нормативно-правовому забезпеченні, у т.ч. в повноваженнях державної служби зайнятості та механізмах взаємодії органів державної влади щодо проведення політики детінізації. Поглибленого вивчення потребує наявний склад безробітних, зокрема з питань особливостей соціально-психологічного сприйняття «тіньової» зайнятості, чинників її поширення серед зареєстрованих безробітних. Такі дослідження стануть у пригоді для вироблення ефективних механізмів запобігання подібним випадкам. Центри зайнятості мають більш обґрунтовано здійснювати заходи сприяння детінізації на місцевому рівні. Особливо це стосується питань взаємодії з органами влади, інспекцією з праці, форм і змісту інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням і роботодавцями. У такому контексті важливим питанням є розроблення методології та інструментів локальної діагностики «тіньової» зайнятості та ефективних заходів місцевої політики детінізації.

Зрозуміло, що будь-яка окрема інституція не спроможна самостійно розв'язати проблему «тіньової» зайнятості на макро-, мезо- чи мікрорівні. Водночас напрацювати сучасні інструменти, ідентифікувати пріоритетні підходи та мобілізувати наявні інтелектуальні, фінансові й організаційні ресурси державної служби зайнятості в межах повноважень, визначених законодавством, – цілком реально.

5. Європейський досвід здійснення політики детінізації. Сучасна політика Євросоюзу щодо запобігання та скорочення неформальної зайнятості має стратегічний характер, здійснюється на широкій програмній та

інституційній основі і охоплює розширене (за рахунок громадськості) коло учасників соціального партнерства. У європейській політиці з легалізації «тіньової» зайнятості застосовують три основні підходи, що орієнтовані на: дотримання правил; зобов'язання; стримування. Реалізація цієї політики є переважно дійовою – ефективність основних її заходів підтверджують 50–70 % європейських експертів, відзначаючи найбільшу ефективність стримувальних і профілактичних заходів жорсткого впливу на суб'єктів ринку праці (інспектування, обов'язкове дотримання правил декларування зайнятості; посилення санкцій і відповідальності за неформальну зайнятість, упровадження відповідних технологічних інновацій, спрощення регуляторних процедур тощо).

Упродовж останніх років у ЄС напрацьовано дійові підходи державної політики для боротьби з неформальною зайнятістю. Знаковою подією є прийняття Резолюції Європарламенту та Ради ЄС «Заснування Європейської платформи для посилення співробітництва щодо запобігання та скорочення неформальної зайнятості» (лютий 2016 року). Офіційний старт Європлатформи відбувся у травні 2016 року. До числа базових її учасників включено представників Єврокомісії та профільних національних інституцій – інспекцій з питань праці, фіскальних служб, органів соціального, пенсійного страхування, медико-соціального забезпечення й інших.

Пріоритетами діяльності Європлатформи на початковому етапі визначено:

- отримання більш точних знань про різні форми й види неформальної трудової діяльності;
- обмін передовим досвідом серед учасників Європлатформи;
- заохочення спільної діяльності учасників, у т.ч. обміну співробітниками, проведення спільних інспекцій на транскордонному рівні тощо.

Фінансування Європейської платформи для боротьби з неформальною зайнятістю здійснюватиметься за рахунок коштів Програми ЄС щодо зайнятості та соціальних інновацій на 2014–2020 рр. і щороку становитиме 2,1 млрд євро.

Рекомендації конференції

Легалізація зайнятості в Україні потребує, у першу чергу, реалізації системних заходів із детінізації економіки, які мають антикризову спрямованість. Істотне скорочення й обмеження нелегальної зайнятості має стати одним із пріоритетів державної стратегії розвитку соціально-трудова відносин і національного ринку праці з урахуванням європейських стандартів нормативно-правового, економічного, адміністративного, соціально-психологічного характеру та забезпечення розвитку людського капіталу.

З метою координації зусиль органів влади всіх рівнів щодо зменшення масштабів «тінізації» зайнятості необхідно:

1. Розробити комплексну Національну стратегію з питань детінізації зайнятості та заробітної плати відповідно до міжнародних правових документів, а саме: Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом (глава 21), Програми Гідної праці МОП для України на 2016–2019 рр., Рекомендації МОП № 204 щодо переходу від неформальної до формальної економіки, ухваленої в червні 2015 р.

2. Забезпечити комплексний підхід до розв'язання проблем «тіньової» зайнятості та «тіньової» заробітної плати, у якому мають бути враховані інтереси найманих

працівників, роботодавців і держави. З цією метою передбачити створення при Кабінеті Міністрів України координаційної ради з питань детінізації зайнятості із залученням заінтересованих центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників роботодавців, професійних спілок і громадських організацій.

3. Ініціювати розроблення довгострокової державної цільової програми, спрямованої на підтримку малого підприємництва, стимулювання роботодавців до збереження наявних робочих місць і підвищення їхньої якості, а також створення нових робочих місць з гідними умовами й оплатою праці. Потребують удосконалення механізми податкової системи, кредитування, доступу підприємців до ринків товарів і послуг, різноманітних інформаційно-консалтингових послуг.

4. Створити українську платформу детінізації зайнятості й заробітної плати, забезпечивши підвищення рівня доходів громадян, поступовий перехід до продуктивної та гідної праці. Такий підхід сприятиме поверненню працівників до офіційного сектору економіки, подоланню бідності, збільшенню купівельної спроможності населення, ємності внутрішнього ринку.

5. Передбачити включення в проект нового Трудового кодексу України положень європейських директив, що сприятиме врегулюванню питань неформальної зайнятості, зокрема Директиви Ради 97/81/ЄЕС від 15.12.1997 р. щодо Рамкової угоди про неповну зайнятість, Директиви Ради 91/383/ЄЕС від 25.06.1991 р. про доповнення заходів сприяння покращенню безпеки та охорони праці працівників з фіксованим терміном працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням, Директиви 91/533/ЄЕС від 14.10.1991 р. про обов'язок роботодавця інформувати своїх службовців про умови, що застосовуються до трудового договору чи трудових відносин та Директиви Ради 1999/70/ЄС від 28.06.1999 р. щодо структурної угоди про роботу на визначений термін.

6. Запровадити систематичні дослідження тіншової зайнятості в Україні, її тенденцій і чинників з метою розроблення потужного мотиваційного середовища для подолання цього деструктивного явища. Легальна зайнятість має бути привабливішою для роботодавців і найманих працівників порівняно з неформальною. Удосконалити методологічні підходи до оцінювання неформальної зайнятості.

7. Модернізувати порядок здійснення перевірок органами державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю.

8. Внести зміни й доповнення до законодавства щодо збільшення штрафних санкцій за ухилення роботодавця від оформлення трудових відносин із працівником, а також від сплати податків і внесків до соціальних фондів. Солідарною має стати адміністративна відповідальність роботодавця та найманого працівника за порушення трудового законодавства.

9. З метою запобігання неофіційним трудовим відносинам базовим центрам зайнятості на місцевому рівні необхідно активно співпрацювати з контролюючими органами та районними й місцевими робочими групами (комісіями) органів місцевого самоврядування з питань легалізації заробітної плати та зайнятості населення.

10. Сприяти розвитку гнучких форм зайнятості, створенню робочих місць із неповним робочим часом, що дозволить працівникам вільно обирати режим роботи.

11. Активізувати соціальний діалог, удосконалюючи систему трипартизму, що передбачає підвищення статусу органів соціального партнерства на регіональному, галузевому та загальнодержавному рівнях.

12. Проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед роботодавців щодо дотримання вимог законодавства в частині запобігання неофіційним трудовим відносинам, зокрема організовуючи зустрічі, «круглі столи» та інші заходи.

Список використаних джерел

1. Рязанова Н.С. Фінансове рахівництво як інформаційно-інфраструктурна підсистема мікроекономіки / Н.С. Рязанова, В.М. Федосов // Фінанси України. – 2016. – № 10. – С. 39–64.
2. Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. – М. : Весь мир, 2004. – 120 с.; Дарендорф Р. У поисках нового устрою. – К. : ВД «Києво-Могилянська Академія», 2006. – 109 с.
3. Метаморфози світу: соціологія глобалізації / Домінік Мартен, Жан-Люк Мецжер, Філіп П'єр ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : ВД «Києво-Могилянська Академія», 2005. – 302 с.

Відомості про учасників «круглого стола»:

Костиця В.І., професор кафедри управління персоналом та економіки праці ІПК ДСЗУ;

Гришнова О.А., доктор економічних наук, професор;

Куліков Г.Т., доктор економічних наук, старший науковий співробітник;

Лісогор Л.С., доктор економічних наук, старший науковий співробітник;

Калініна С.П., доктор економічних наук, професор;

Кожем'якіна С.М., доктор економічних наук, професор;

Петроє О.М., доктор наук з державного управління, професор;

Ярош Н.П., доктор наук з державного управління;

Стасюк С.В., начальник відділу з питань зайнятості Державної служби України з питань праці;

Купрій О.Д., начальник Управління прогнозування, бюджетування та статистики ДСЗ (ЦА);

Плачинда В.О., заступник начальника Управління організації надання соціальних послуг, начальник відділу організації надання соціальних послуг ДСЗ (ЦА);

Торжевський М.В., заступник директора Чернігівського обласного центру зайнятості, аспірант ІПК ДСЗУ;

Боков О.В., кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник;

Кривуша С.Г., директор Сквирського базового центру зайнятості, аспірант ІПК ДСЗУ;

Доценко А.В., начальник відділу організації надання соціальних послуг Запорізького обласного центру зайнятості, аспірант ІПК ДСЗУ.

Огляд надійшов 29.11.2016