



**ПРОЕКТ МОП
ЗМІЦНЕННЯ СИСТЕМИ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ
І МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ**



**Міжнародна
організація
праці**



**ІНСПЕКЦІЯ ПРАЦІ
ТА НЕЗАДЕКЛАРОВАНА
ПРАЦЯ В ЄС**



Інспекція праці та незадекларована праця в ЄС

**Проект ЕС GLO/12/24/ЕЕС, Стратегії інспекції праці для боротьби
з незадекларованою працею в Європі**

**Програма адміністрації праці та інспекції праці (LAB/ADMIN)
Міжнародна організація праці – Женева**

© Міжнародна організація праці 2013
Опубліковано вперше в 2013 р.

Публікації Міжнародного бюро праці охороняються авторським правом відповідно до Протоколу 2 Всесвітньої конвенції про авторське право. Проте невеликі фрагменти можна відтворювати без дозволу за умови зазначення джерела. Для отримання прав на відтворення або переклад слід подати заявку до Бюро публікацій (прав і дозволів) Міжнародної організації праці, СН-1211 Женева 22, Швейцарія, або електронною поштою: pubdroit@ilo.org. Міжнародне бюро праці вітає такі заявки.

Бібліотеки, установи та інші користувачі, зареєстровані в організації із захисту прав власності, можуть робити фотокопії відповідно до ліцензій, виданих їм з цією метою. Інформацію про організацію інтелектуальної власності у вашій країні розміщено на сайті www.ifrro.org.

Каталог МОП з даними про публікації

Інспекція праці та незадекларована праця в ЄС/Міжнародне бюро праці, Програма адміністрації праці та інспекції праці (LAB/ADMIN). – Женева: МОП, 2013 рік

Робочий документ, № 29, ISSN 2227-7560

Міжнародне бюро праці; Програма адміністрації та інспекції праці

Підпільна зайнятість / інспекція праці / адміністрація праці / роль МОП / країни ЄС

13.01.3

Позначення в публікаціях МОП, які відповідають практиці Організації Об'єднаних Націй, і виклад матеріалу в них не означають вираження будь-якої думки з боку Міжнародного бюро праці щодо правового статусу будь-якої країни, району чи території або їхньої влади, або щодо делімітації їхніх кордонів.

Відповідальність за думки, виражені в підписних статтях, дослідженнях та інших працях, лежить виключно на їхніх авторах, а факт публікації документа не означає схвалення Міжнародним бюро праці виражених у ньому думок.

Згадка про назви фірм і комерційних продуктів або процесів не означає їх схвалення Міжнародним бюро праці, а відсутність згадки про конкретну фірму, комерційний продукт чи процес не свідчить про несхвалення.

Публікації МОП можна придбати у великих книжкових магазинах або місцевих бюро МОП у багатьох країнах, або безпосередньо у Видавництві МОП, Міжнародне бюро праці, СН-1211 Женева, Швейцарія. Каталоги або списки нових публікацій можна безкоштовно отримати за вказаною адресою або електронною поштою: pubvente@ilo.org.

Відвідайте наш сайт: www.ilo.org/publns.

Надруковано в Україні

Зміст

Передмова	v
Незадекларована праця в Європейському Союзі	v
Інспекція праці та незадекларована праця	vi
1. Характер і обсяги незадекларованої праці в ЄС	1
1.1 Концептуальний підхід	1
1.2 Факти і цифри	7
1.3 Поширення	15
2. Заходи, яких вживають уряди для боротьби з незадекларованою працею	22
3. Вирішення проблеми незадекларованої праці через систему інспекції праці	24
3.1 Роль інспекцій праці	24
3.2 Досвід планування інспекції праці у сфері незадекларованої праці	27
3.3 Стратегії та методи інспекції праці, що застосовуються до незадекларованої праці	28
3.4 Інструменти і технічна підтримка інспекторів праці	34
3.5 Програми підготовки інспекторів праці	37
4. Профілактичні підходи до незадекларованої праці	39
4.1 Стимули для дотримання вимог	39
4.2 Профілактичні заходи інспекції праці	42
4.3 Санкції за незадекларовану працю	43
5. Досвід співпраці та взаємодії	49
5.1 Співпраця з іншими адміністративними органами	49
5.2 Відносини із судовою системою	53
5.3 Співпраця з соціальними партнерами	56
5.4 Співробітництво з прикордонними службами	58
6. Висновки	62
7. Рекомендації щодо посилення інспекції праці в боротьбі з незадекларованою працею ...	65
Додаток I Рекомендації щодо контролю	68
Скорочення	73
Вибрана бібліографія	75

Передмова

Це порівняльне дослідження стратегій інспекції праці для боротьби з незадекларованою працею проводилося в рамках співпраці з МОП/ЄС протягом 2012–2013 років. Дослідження координувалося МОП, Програмою адміністрації праці та інспекції праці (LAB/ADMIN) спільно з Групою ЄС Empl-B2/Законодавство про працю. Мета цього дослідження полягала в тому, щоб розглянути роль, яку відіграють національні системи інспекції праці в ЄС, у рамках стратегічної політики реагування на наявність незадекларованої праці.

Це дослідження частково фінансується Програмою Європейського союзу з питань зайнятості та соціальної солідарності – ПРОГРЕС (2007–2013 рр.), яку реалізує Європейська комісія. Її було створено для фінансової підтримки реалізації цілей Європейського Союзу в сфері зайнятості, соціальних справ і рівних можливостей, що сприяє досягненню цілей Європейської Стратегії 2020 у цій сфері.

Незадекларована праця в Європейському Союзі

Європейська комісія наголошує на тому, що за відсутності належного контролю незадекларована праця створює загрозу негативного впливу на спроможність ЄС досягати своїх цілей у сфері зайнятості, що полягає у збільшенні кількості та поліпшенні якості робочих місць, а також посиленому зростанні. Незадекларована праця є однією з форм соціального демпінгу, який створює недобросовісну конкуренцію між фірмами через низьку заробітну плату та невиплати допомоги із соціального забезпечення. Насамперед це призводить до робочих ситуацій, коли порушуються права працівників та принижується їхня гідність. У зв'язку з цим МОП так само, як і ЄС, наголошує на необхідності заохочувати перехід від незадекларованої праці до належним чином оформлених трудових відносин, як необхідної умови для забезпечення гідної праці.

Підхід МОП до незадекларованої праці перебуває в контексті ширшого поняття неформальної економіки, яку вона визначає як «усі види економічної діяльності, що здійснюють працівники та економічні одиниці, які – згідно із законом або на практиці – не охоплені або недостатньо охоплені офіційними угодами». Це визначення містить поняття незадекларованої праці у розумінні ЄК, а також охоплює працівників, які інколи виходять за межі сфери дії трудового законодавства (наприклад, хатніх або сільськогосподарських працівників).

Попри те, що ці формулювання є широко відомими, точне юридичне визначення незадекларованої праці часто варіюється залежно від країни. Це має важливе значення для забезпечення дотримання положень про незадекларовану працю інспекторами праці (особливо в міждержавному контексті).

Незадекларована праця – це складне явище, що характеризується надзвичайно великою кількістю ознак і причин. Будь-яка спроба протистояти цій моделі зайнятості потребує складного і збалансованого підходу із застосуванням превентивних заходів і залученням правоохоронних органів. Європейський фонд за поліпшення умов життя та праці відзначає, що водночас як підхід до незадекларованої праці в державах – членах ЄС, як і раніше, в основному акцентується на засобах стримування, спостерігається помітне зміщення зусиль з перетворення незадекларованої праці на офіційну зайнятість і навіть насамперед з недопущенню незадекларованої праці.

У цілому, незадекларована праця в Європі залишається за своєю суттю важко вимірюваною. Це створює труднощі для розробників політики, і зокрема для інспекції праці, оскільки вони намагаються краще зрозуміти феномен незадекларованої праці в усіх його аспектах і розробляти адаптовані політики та вдосконалені методи інспекції з метою запобігання, зменшення або принаймні моніторингу масштабів незадекларованої праці. Спільна проблема, що стоїть перед урядами при зменшенні масштабів незадекларованої праці та забезпеченні гідних умов праці для неоформлених офіційно працівників, показує необхідність існування спільних керівництв із політики, що регулюють роботу інспекцій праці в країнах ЄС.

Вирішення проблеми незадекларованої праці потребує низки скоординованих кроків з боку урядів і державних установ. Передусім урядам європейських країн необхідно проводити політику, яка водночас зменшуватиме привабливість використання незадекларованої праці для роботодавців, а для працівників – працювати на таких умовах. Це ширший підхід, який, у разі успіху, допоможе полегшити виявлення порушень та зменшити обсяг правозастосовних заходів, які самі по собі, ймовірно, були б менш успішними щодо зміни моделей та поширеності застосування незадекларованої праці.

До запровадження Вказівок з питань зайнятості № 9 ЄК найпоширеніша практика вирішення проблеми незадекларованої праці полягала в покаранні порушників завдяки посиленій діяльності з виявлення порушень, на відміну від штрафних санкцій. Із запровадженням Вказівок з питань зайнятості № 9, крім покарань за порушення стали більше застосовуватися профілактичні заходи, а також проводиться робота із забезпечення суворішого дотримання. Однак заходи, спрямовані на поліпшення дотримання, застосовують переважно північні держави – члени ЄС. Попри зусилля, спрямовані на поширення практики стимулювання дотримання, як і раніше, вона спостерігається переважно в 15 країнах, що вступили до ЄС першими. Натомість нові країни – члени ЄС віддають перевагу заходам з виявлення та покарання за недотримання положень про недопущення незадекларованої праці. Це означає, що країни більше не покладаються переважно на стримування, а урізноманітнюють свої заходи на рівні політики, користуючись методом батога і пряника.

Інспекція праці та незадекларована праця

Служби інспекції праці є важливими союзниками у вирішенні проблеми незадекларованої праці, незважаючи на те, що вони зазвичай не мають необхідних ресурсів, інструментів, процедур та координації з іншими відповідними органами з метою попередження, виявлення та усунення подібних випадків.

Удосконалення застосування та забезпечення дотримання прав і захисту працівників за рахунок надійнішої та оперативної інспекції праці є необхідною і важливою частиною вирішення проблеми незадекларованої праці. Підхід, що застосовують служби інспекції, багато в чому залежить від національного контексту. У деяких країнах, особливо в нових державах – членах ЄС, де незадекларована праця дуже поширена в рамках формальної економіки, може знадобитися ширша стратегія. В інших країнах, де незадекларована праця є, точніше кажучи, структурною проблемою, придатними будуть більш цілеспрямовані заходи.

Інспектори повинні за будь-яких обставин добре знати чинні національні правила, щоб краще виявляти ситуації незадекларованої праці та належним чином їх вирішувати. Для цього інспектори мають бути належним чином підготовлені. Крім того, слід переглянути планування та практику інспекційних відвідувань, щоб забезпечити надання достатньої уваги масштабам незадекларованої праці навіть у тих ситуаціях, коли головна мета відвідування полягає не у виявленні незадекларованої праці. До того ж країни можуть скористатися освітньою або рекламною функцією інспекції праці з метою підвищення обізнаності серед підприємств і працівників щодо правил про незадекларовану працю та можливість уникнення або урегулювання таких ситуацій. У зв'язку з цим служби інспекції відіграють важливу роль у запобіганні та трансформації незадекларованої праці й не повинні розглядатися просто як органи, що призначають штрафи та покарання.

МОП зазначає, що довіра до будь-якої інспекції залежить значною мірою від її здатності надавати консультації роботодавцям та працівникам щодо найефективніших засобів дотримання правових норм у межах своєї компетенції у всіх сферах. Проте це також залежить від наявності та реалізації достатньо ефективної системи інспекції праці.

Стаття 3 Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці закликає до захисту всіх груп працівників, у тому числі вразливих. Крім того, у статті 7 Конвенції МОП № 150 про адміністрацію праці рекомендується поширити функції адміністрації праці, яка включає в себе інспекцію праці, на групи працівників, які не є найманими працівниками згідно з національним законодавством.

Це порівняльне дослідження спрямоване на заповнення прогалин у знаннях в рамках інспекції праці про те, як ефективно боротися з шахрайством, проблемами неформальної економіки та неоформленими трудовими відносинами. Результати цього дослідження були скомпоновані у вигляді набору Висновків та рекомендацій, які повинні надихнути на подальшу науково-дослідну роботу і діяльність у цій чутливій сфері.

Ми сподіваємося на те, що це порівняльне дослідження допоможе розробникам політики краще зрозуміти чинники поліпшення своїх власних систем інспекції праці, та пропонуємо огляд окремих національних передових практик і стратегій боротьби з неоформленими трудовими відносинами. У зв'язку з цим, з національними дослідженнями можна ознайомитися на Інтернет сторінці ILO-LAB/ADMIN.

Щиро дякуємо всім, хто брав участь у дослідженні:

Джузеппе Казале, директору ILO-LAB/ADMIN; Марії Лус Вега, провідному фахівцю з питань адміністрації/інспекції праці, ILO-LAB/ADMIN; Жоакіму Пінтадо-Нунешу, фахівцю з питань адміністрації/інспекції праці, ILO-LAB/ADMIN; Маріо Фазані, технічному співробітнику, ILO-LAB/ADMIN; Керолайн Оже, помічнику з адміністративних питань, ILO-LAB/ADMIN; Сьюзан Бвумбе, помічнику з адміністративних питань, ILO-LAB/ADMIN; Арміндо Сільва, директору Європейської комісії, EMPL.B, Зайнятість та соціальне законодавство, Соціальний діалог; Мюріель Гуїн, начальник відділу, Трудове право ЄС, EMPL.B.2, Департамент з питань зайнятості, соціальних справ та інтеграції; Каріті Раммус, юристу, Трудового права ЄС, EMPL.B.2, Департамент з питань зайнятості, соціальних питань та інтеграції; Арсеніо Фернандесу Родрігесу, секретарю SLIC – фахівцю з питань політики, безпеки і гігієни на робочому місці, EMPL.B.3, Департамент з питань зайнятості, соціальних питань та інтеграції; Джанні Арріго, професору трудового права, Університет права, Італія; Даніелі Бертіно,

колишньому керівникові адміністрації праці, інспекції та соціального діалогу, ІТС/ILO-Турин, Італія; Стефано Кафіо, старшому інспектору праці, Міністерство праці та соціальної політики, обласне управління праці, Матера, Італія; Андре Кано, колишньому директору INTEFP, Франція; Маєт Кронін, незалежному консультанту, Ірландія; Патріку Дулі, заступнику директора, відповідальному за управління операціями, NERA, Ірландія; Вірі Гайолі, інспектору праці, Інспекція умов праці (ACT), Португалія; Даріушу Горському, фахівцю, Департамент законності зайнятості, Державна інспекція праці, Польща; Мануелю Веласкесу Фернандесу, керівнику інспекції праці та соціального забезпечення, Біскай, Іспанія; Майклу Кандаракісу, колишньому виконавчому секретареві, інспекція праці (SEPE), Греція; Пабло Парамо Монтеро, керівнику інспекції праці Міністерства праці та соціального захисту населення, Іспанія; Педро Нуно Пімента Брас, генеральному інспектору, Інспекція умов праці (ACT), Португалія; Пієту Реноу, Інститут політичних досліджень, Нідерланди; Сільвії Труфасіла, незалежному експерту, Asbtconsulting SRL, Румунія; Філіпу Ванден Броку, генеральному раднику, Міністерство праці та інспекція праці, Бельгія; Даніелю Ксіро, керівнику місії європейських і міжнародних дій, INTEFP, Франція.

1. Характер і обсяги незадекларованої праці в ЄС

1.1 Концептуальний підхід

Протягом останніх десятиліть боротьба з незадекларованою працею стала важливим питанням політики в ОЕСР, і зокрема в країнах ЄС. З огляду на різноманітність форм, яких набувають шахрайські практики з метою ухилення від податкових і соціальних зобов'язань, а також на труднощі з виявленням та вимірюванням точних масштабів прихованої праці, будь-які концептуальні пошуки єдиного підходу до проблеми є особливо складним завданням. За останні роки установи та держави – члени ЄС розглядають соціальне шахрайство в основному в розрізі незадекларованої праці¹, хоча цей термін має досить неоднорідне розуміння і різний зміст на національному та міжнародному рівнях.

Із загальної точки зору, термін «незадекларована праця» вважається, на перший погляд, однією зі складових частин тіньової економіки. Однак слід зазначити, що можуть існувати різні способи визначення тіньової економіки², як було підкреслено в недавньому дослідженні³.

Тіньова економіка розглядається як сукупність результатів економічної діяльності, що не ввійшли в офіційно задокументований валовий національний продукт⁴ або як «види економічної діяльності та форми доходу, які оминають або іншим чином уникають державного регулювання, оподаткування або нагляду.»⁵ Це визначення охоплює також випадки, які стосуються нерегульованої економіки (наприклад, діяльність не пов'язана з порушенням законодавства; діяльність суб'єктів господарювання, що не підлягає реєстрації), а також аспекти злочинної діяльності (наприклад, юридично заборонені дії, такі як виробництво та збут наркотичних речовин, контрабанда і крадіжка).⁶

Поняття «незадекларована праця» також визначається по-різному і часто використовується разом з іншими термінами ринку праці, а іноді як синонім нелегальної праці, нерегулярної праці, нелегальної зайнятості, незареєстрованої зайнятості, прихованого безробіття, «чорної» праці, тощо навіть якщо їхній зміст може бути принципово іншим або відрізнятися. Наприклад, з метою визначення частки зайнятих громадян, через різні причини не відображені у статистичних звітах, також використовуються терміни «неформальна зайнятість» або

¹ Див. серед іншого: Eurofound (2008), Боротьба з незадекларованою працею в Європейському Союзі, Eurofound, Дублін, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/13/en/1/ef0813-en.pdf>.

Eurofound (2009), заходи з боротьби з незадекларованою працею в Європейському Союзі, Eurofound, Дублін, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>.

Європейська комісія (2007), посилення боротьби з незадекларованою працею COM (2007) 628 фіналу, Європейська комісія, Брюссель.

² Startiene, G., & Trimonis, K. (2009). The Size of Non-Observed Economy. *Ekonomika ir vadyba-Economics and Management* 14, 976-983.

³ Schneider, F. and Williams, C. *The Shadow Economy*, 2013, Institute of Economic Affairs (IEA). Wennmister. London..

⁴ Schneider, F. & Enste, D. H. (2002). *The Shadow Economy: An International Survey*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁵ Schneider, F. and Williams. Op. cit., p. 3.

⁶ Rosser, J. B. (2006). Book's (Schneider, F. Enste, D. *Shadow Economy: An International Survey*) Розгляд [доступ до 24 квітня 2008].

Доступно онлайн: <http://cob.jmu.edu/rosserjb/book.rev.schneider&enste.doc>.

«незареєстрована зайнятість». Термін «нелегальна праця» використовується в багатьох країнах для позначення ширшого поняття, наприклад, як у Франції, або незадекларованої праці, що виконується окремими особами з нерегульованим статусом, трудящими-мігрантами без дозволу на роботу або дозволу на проживання (наприклад, у Греції або на Кіпрі).

Інші поняття, такі як «неформальна зайнятість», частіше використовуються в прикладних дослідженнях, в яких вони визначаються як група людей, що працюють на неформальному ринку праці, як незаконне придбання та продаж робочої сили без трудового договору та ігнорування законів, які регулюють трудові відносини.

З початку XXI століття у різних дослідженнях (у яких переважно це явище розглядалося з погляду порушення податкового законодавства) для позначення цього складного явища в Європі використовуються різні терміни (найчастіше терміни «незадекларована праця» і «незаконна праця»).

Труднощі під час розроблення загального визначення або в розумінні викликані тим, що незадекларована праця є складним гетерогенним явищем, яке є частиною ще складнішої реальності, тобто неформальної економіки⁷, що також може визначатися по-різному⁸.

Обговорення питання про незадекларовану працю дуже тісно пов'язане з дискусією про неформальну економіку як частину економіки, приховану від відповідних органів. Поняття неформальної економіки вперше згадується в літературі про соціально-економічні проблеми країн, що розвиваються. Дослідники визначили, що великі групи населення в цих країнах залишилися неохопленими сучасною економікою. У 1963 році Кліффорд Гірц⁹ ввів два терміни для визначення цього явища: «фірмо-центрована економіка» і «базарна економіка». «Фірмо-центрована економіка» характеризувалася ефективним веденням бізнесу, високою продуктивністю та використанням значних обсягів капіталу і технологій. «Базарна економіка» характеризувалася низькою продуктивністю, інтенсивністю праці та низькою капіталомісткістю, а також низьким рівнем доходів та високою здатністю до поглинання (інволюції). Крім того, вона офіційно не зареєстрована владою (наприклад, податковими органами, Торговою палатою).

Розробляючи цю дуалістичну модель, Харт¹⁰ ввів терміни «формальна» і «неформальна» економіки в своєму дослідженні про структуру зайнятості в Аккрі, Гана. Починаючи з доповіді МОП щодо кенійської економіки і серії досліджень

⁷ Визначається МОП як «усі види економічної діяльності з боку робітників та економічних об'єктів, які – в законодавстві або на практиці – неохоплені або недостатньо охоплені формальними механізмами» (ILC 2002 Гідна праця та неформальна економіка, <http://www.ilo.org/publabourinspection/english/standards/-relm/ilc/ilc90/>). Термін, як зазначено в Резолюції МОП про гідну працю і неформальну економіку, прийнятій на 90-й сесії Міжнародної конференції праці в 2002 р., охоплює як працівників, що працюють за трудовим договором, так і осіб, що займаються індивідуальною трудовою діяльністю та позбавлені захисту, прав і представництва.

⁸ Startiene, G., & Trimonis, K. (2009). Op. cited.

⁹ Див. посилання у Гірца, С. (1978). Базарна економіка: інформація та пошук в сільському маркетингу: Документи та звіти про дев'яносте щорічне засідання Американської економічної асоціації. *American Economic Review*, 68 (2), 28–32. Джерело http://prelim2009.filmbulletin.org/readings/10-Economic_Sociology/Geertz.pdf.

¹⁰ Hart, K. (1973), Informal economy opportunities and the urban employment in Ghana. In *Journal of Modern Africa Studies*, Vol. 11, no.1.

Світового банку в 1970-х роках, ці два терміни укорінилися в дискусіях з питань економічного розвитку¹¹.

Хоча неформальна економіка стала загальним поняттям, чіткі визначення так і не були узгоджені. Бачення МОП еволюціонувало від поняття неформального сектору, як це визначено в доповіді Генерального директора на Міжнародній конференції праці (1991 р.)¹² до ширшої концепції неформальної економіки (див. примітку 7).

У цьому контексті незадекларована праця належить до підпільної або прихованої праці, таємної праці, «чорної» праці, праці за сумісництвом або нелегальної праці. Ці терміни переважно використовуються в промислово розвинених країнах і належать до різних видів робіт, на які поширюється трудове законодавство, але які виконуються з порушенням його вимог або недотриманням адміністративних зобов'язань. Наприклад, працівники отримують заробітну плату нижче від мінімального розміру оплати праці, роботодавці не реєструють працівників в органах соціального страхування, на зарплату найманих працівників не нараховують і не сплачують податки і внески до фонду соціального страхування, працівники незаконно отримують доходи від праці разом із соціальною допомогою по безробіттю, у випадку хвороби чи в разі настання нещасного випадку.

Згідно з Повідомленням Комісії 98/219¹³, незадекларована праця належить до «оплачуваної діяльності, яка є законною щодо її природи, але не декларується в органах державної влади, з огляду необхідності врахування різниці в системі регулювання держав-членів.»¹⁴ Це визначення виключає злочинну діяльність зі сфери незадекларованої праці. Воно також виключає працю, що не повинна декларуватися в органах державної влади, наприклад, економіка домогосподарств або волонтерська робота. Отже, «єдина відмінність між незадекларованою і задекларованою працею полягає у тому, що незадекларована праця не декларується в органах влади з метою оподаткування, соціального забезпечення або згідно з трудовим правом.»¹⁵

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) пропонує аналогічне визначення, використовуючи термін «прихована зайнятість» відносно праці «яка хоч і не є незаконною сама по собі, але не була задекларована в одному або кількох адміністративних органах.»¹⁶

За даними Європейського фонду щодо поліпшення умов життя і праці¹⁷, визначення незадекларованої праці охоплює різні види оплачуваної діяльності, від неформальних побутових послуг до підпільної діяльності, яку виконують нелегальні працівники. В аналітичних цілях розрізняють три основних види незадекларованої праці:

¹¹ *Перехід від неформальної до формальної економіки*, Доповідь генерального директора, Міжнародна конференція праці, 103-тя сесія, 2014 р., Женева.

¹² *Дилема неформального сектору*, Доповідь генерального директора, Міжнародна конференція праці, 78-ма сесія, Женева.

¹³ Заключне повідомлення Комісії (98) 219, 7 квітня 1998 року.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Eurofound (2013). Вирішення проблеми незадекларованої праці в 27 державах – членах Європейського Союзу і в Норвегії. Підходи і заходи з 2008 року. Eurofound Дублін <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef13243.htm>.

¹⁶ Перспективи зайнятості ОЕСР, 2004 р.

¹⁷ Eurofound, 2012 цит. ст. 3.

-
- незадекларована праця в рамках формального або неформального підприємства, або те, що можна назвати незадекларованими оплачуваними трудовими відносинами. Вони можуть бути або повністю незадекларованими, якщо вся заробітна плата видається працівнику «на руки», або частково незадекларованими, якщо частину заробітної плати виплачує формальний роботодавець офіційно, а іншу частину видає «на руки» («у конверті»);
 - індивідуальна незадекларована праця на підприємстві або для іншого клієнта, наприклад, у домашньому господарстві, що виконується подібно до самозайнятості;
 - більш соціально оформлена індивідуальна незадекларована праця, наприклад, доставка товарів та надання послуг безпосередньо споживачам, які є сусідами, родичами, друзями або знайомими.

Підхід МОП до незадекларованої праці, як правило, завжди перебуває в контексті вже згаданого ширшого поняття неформальної економіки. Він містить поняття незадекларованої праці у розумінні ЄК, а також охоплює працівників, які іноді виходять за межі сфери дії трудового законодавства. Як уже згадувалося вище, деякі види неформальної праці не піддаються декларуванню, а саме: діяльність, що має економічне вираження, але не є оплачуваною в межах сім'ї або близького кола (наприклад, сусіди, які збираються разом, щоб допомагати один одному під час збору врожаю або пофарбувати будинок, або родич, який допомагає піклуватися про літніх людей), а отже, не буде вважатися незадекларованою працею. Проте недотримання вимог трудового права та соціальне шахрайство наявні у багатьох очевидно безоплатних видах діяльності, таких як фальшивий професійний статус (фіктивна самозайнятість, стажування, волонтерська робота) і потребують постійного нагляду з боку національних органів влади за діяльністю, що повинна декларуватися та оподатковуватися на основі реальних фактів.¹⁸

З точки зору трудового законодавства, незадекларована праця зазвичай розглядається як робота без трудового договору між працівником і роботодавцем, або з порушенням його умов, зокрема, в плані зобов'язань щодо його реєстрації. Отже, незадекларована праця є легальною оплачуваною діяльністю, яка або не реєструється, або її результати приховуються від державних установ з тим, щоб уникнути податків або використовувати податкові переваги, порушуючи при цьому законодавчі акти, що регулюють трудові відносини. Слід зазначити, що до незадекларованої праці відносять лише ті випадки, коли державні установи не мають жодної інформації (або така інформація є недостатньою порівняно з даними про офіційне працевлаштування) щодо уникнення податків і внесків соціального страхування. У разі якщо державні установи не мають інформації про конкретний випадок трудових відносин, оскільки він вважається забороненим з точки зору законодавства і прихованим (наприклад, виробництво і поширення заборонених законом товарів), він вважається злочинною діяльністю, а не незадекларованою працею¹⁹, відповідно до визначення ЄК.

¹⁸ Див. Бігнов Р., Casale Г., Fasani М., (2013) Інспекції праці та трудові відносини, Робочий документ № 28, LAB/ADMIN, МОП, Женева.

¹⁹ Williams, C. C. (2009a). Case of Envelope Wages in the European Union. *International Journal of Sociology*, 39(2), 39–59.

Незважаючи на те, що ці формулювання, як правило, загальноприйняті, точне юридичне визначення незадекларованої праці часто відрізняється в різних країнах. Це має важливе значення для забезпечення дотримання положень про незадекларовану працю інспекторами праці. Наприклад, законодавством Німеччини допускається велика кількість неформальної оплачуваної роботи, яка виконується вдома або знайомими; така робота не вважається незадекларованою або несанкціонованою. У Данії, навпаки, незадекларована праця охоплює ширшу сферу трудових операцій і містить будь-які види виробничої діяльності, які оплачуються готівкою або в натуральній формі, та не декларуються²⁰.

Крім того, погляди на незадекларовану працю відрізняються у різних країнах²¹, що знаходить своє відображення у використанні різних визначень і політик. Наприклад, у деяких країнах, де існує юридична вимога оформлювати письмові трудові договори та реєструвати їх, незадекларована праця, у принципі, означає будь-яку роботу, що виконується без письмового трудового договору²². В інших випадках визначається тільки поняття легальної праці, але не визначається поняття нелегальної або незадекларованої праці. Незадекларована праця може бути описана з точки зору законодавства як підкатегорія ширшого терміну нелегальної праці; або цей термін можливо перефразувати, наводячи різні категорії працівників та сценарії, які вважаються незаконними відповідно до законодавства²³. У деяких випадках офіційного визначення взагалі не існує²⁴.

До того ж внутрішнє законодавство більшості країн не передбачає визначення «незадекларованої праці», а уряди називають це поняття, як зазначено в ЕС СОМ (98) 219²⁵. Однак кодекси законів про працю і соціальне страхування загалом охоплюють основні питання, пов'язані з незадекларованою працею, такі, як обов'язок декларування нових працівників, критерії визначення трудових відносин у контексті комерційних контрактів, вимоги до наймання працівників на основі мінімального віку, правовий статус у країні і сертифікація для певних професій тощо. Законодавчі положення про мінімальну заробітну плату, агентства зайнятості, робочий час, оплачувані відпустки тощо також містять корисні посилання та інструменти для інспекторів праці, допомагаючи визначити мінімальні стандарти, що застосовуються до всіх працівників, і тим самим дають право інспекції праці на захист прав працівників при застосуванні законів. Однак труднощі й далі виникатимуть через відсутність ясності чи неоднозначність деяких фактів, коли важко провести межу між тим, що слід вважати оплачуваною працею, і тим, що слід декларувати.

У деяких країнах, однак, закон передбачає визначення того, що слід вважати незадекларованою працею, навіть якщо вона є частиною ширших правових визначень. Це стосується, наприклад, Литви, де незадекларована праця є частиною поточної концепції нелегальної роботи, як це визначено в Кодексі законів про

²⁰ Pfau-Effinger, Brigit. Varieties of undeclared work in European societies, *British Journal of Industrial Relations*, 47, 1 March 2009, pp. 79–99.

²¹ Усі номери на цьому папері без ідентифікації джерела були зібрані з національних досліджень на замовлення МОП і двох круглих столів, організованих з інспекціями праці з Бельгії, Франції, Греції, Італії, Ірландії, Нідерландів, Польщі, Португалії, Румунії, Іспанії в Брюсселі 29 квітня 2013 року і в Женеві 10 і 11 липня 2013 року.

²² Латвія, Болгарія, колишня Югославська Республіка Македонія.

²³ Франція, Польща.

²⁴ Наприклад, Іспанія, Португалія, Сполучене Королівство.

²⁵ Наприклад, ст. 32 (7) грецький законопроект № 3996/2011 використовує точно таке ж визначення.

працю²⁶. Подібне широке визначення використовується і в Німеччині²⁷. У Бельгії нелегальною зайнятістю вважається будь-яка робота, що виконується з порушенням соціального законодавства, віднесеного до компетенції федеральної влади²⁸. У Чеській Республіці, згідно із Законом про зайнятість № 435/2004, нелегальною вважається праця, коли фізична особа не працює на юридичну або фізичну особу на підставі законних трудових відносин чи іншого контракту, за винятком випадку, якщо це чоловік/дружина або дитина фізичної особи, або якщо працівник працює з порушенням виданого дозволу на працевлаштування чи без такого дозволу.

У Франції використовується термін «нелегальна зайнятість» (L821 Трудового кодексу) для:

- а. «Прихованої праці» як діяльності, що умисно приховується, щоб уникнути сплати податків або внесків на соціальне страхування;
- б. Фальшивої самозайнятості;
- в. Нелегального поєднання трудових відносин;
- г. Шахрайства у зв'язку з соціальною допомогою;
- д. Незаконного постачання працівників, а також торгівлі людьми;
- е. Нерегулярного працевлаштування іноземців.

Точне юридичне визначення незадекларованої праці вважається проблематичним з погляду багатьох спостерігачів. Це могло б пояснити відсутність такого визначення, заснованого на рішенні розробників політик, щоб уникнути можливих прогалин у застосуванні закону, що, у свою чергу, дасть змогу уникнути занадто обмеженого політичного підходу. З іншого боку, занадто широке визначення може дезорієнтувати мету визначення незадекларованої праці, а саме захист незадекларованих працівників, оскільки недекларування робить їх уразливими і позбавляє законних прав. Існує також ризик віднесення незадекларованої праці до соціального або податкового шахрайства, замість того, щоб зацентрувати увагу на захисті прав трудящих. Розбіжності в законодавстві існують навіть у сферах, які регулюються Європейським Союзом, наприклад, у відрядженні працівників, де, як показують дослідження, є відмінності між переміщенням працівників та його практичними результатами²⁹, залежно від таких чинників, як важливість колективних договорів порівняно із законом або рівнем деталізації, що надається цими угодами. Наприклад, законодавство Ірландії не містить вимоги обов'язкової наявності трудового договору для відрядження в країні походження, що створює труднощі для правозастосування.

²⁶ Ст. 98 Кодексу законів про працю, затвердженого Законом № IX-926 від 4 червня 2002 року, з поправками, внесеними Законом № XI-394 від 22 липня 2009 року, визначає нелегальну роботу як роботу, яка: 1. «виконується без укладення трудового договору, незважаючи на те, що характеристики трудового договору присутні «(трудоий договір визначається ЛК як «угода між працівником і роботодавцем, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу за певною професією, спеціальністю, кваліфікацією або для виконання конкретних обов'язків відповідно до правил роботи, встановлених на робочих місцях, в той час як роботодавець зобов'язується надати працівникові роботу, зазначену в договорі, виплатити йому договірну заробітну плату та забезпечувати умови праці, встановлені в трудовому законодавстві, інших нормативних актах, колективному договорі та Угоді між сторонами); або яка 2. «здійснюється іноземними громадянами та особами без громадянства, які не дотримуються порядку їх зайнятості, встановленому нормативними актами».

²⁷ Нелегальна зайнятість визначається як позаштатна праця або оплачувана праця без встановлених законом реєстрацій та оголошень (Закон про незаконну зайнятість 2004 р.).

²⁸ Соціальний кримінальний кодекс, стаття 1, § 1.

²⁹ Cremens, 2011 року.

Різноманітність підходів до незадекларованої праці по всій Європі існує частково через складний характер незадекларованої праці та через різних учасників, які беруть у ній участь і відрізняються в різних країнах, а унаслідок правових і політичних особливостей. Складність, дисперсія, а інколи й «вузькі місця» законодавства, пов'язані з трудовим і соціальним шахрайством, є випробуванням для багатьох інспекцій праці, для яких розслідування справ, збір доказів та юридичні інтерпретації можливих правопорушень можуть потребувати кількох місяців роботи, що знижує ефективність цих заходів. Характер випадків дуже різноманітний. Наприклад, у деяких країнах недекларування переважно має форму приховування заробітної плати, водночас як в інших випадках поширеніше явище – це наймання незадекларованих працівників, які продовжують отримувати допомогу по безробіттю, або навіть існування підприємств, які продають «права» на соціальну допомогу³⁰. В інших країнах, крім фіктивної незалежної праці³¹ та інших фіктивних видів зайнятості, наприклад, трудових договорів з молодими працівниками під виглядом стажування, однією з основних проблем є практика використання працівників без дійсних дозволів на роботу³². Докладніші приклади таких випадків буде наведено нижче.

Загалом, якість законодавства є важливим чинником, який впливає на можливості інспекції праці вирішувати проблеми незадекларованої праці. Наприклад, особливою проблемою для інспекторів праці є крайній термін реєстрації працівників у системі соціального забезпечення. У таких країнах, як Румунія, терміни реєстрації ускладнюють інспекторам можливість довести тривалість трудових відносин. Як повідомляють інспекції праці, коли термін є занадто гнучким, результати інспекційних відвідувань є досить одноманітними, оскільки незаконослухняні роботодавці мають змогу зареєструвати працівника після відвідування та уникнути покарання. З іншого боку, спрощення процедур може допомогти інспекторам праці. Коли в роботодавця є можливість зареєструвати працівника через Інтернет, SMS-повідомленням або факсом, тобто якщо він може користуватися зручними громадськими послугами, у нього не буде поважної причини, щоб не реєструвати працівників.

Відсутність національного правового визначення призводить у деяких випадках до більших складнощів для інспекції праці в розрізі класифікації випадків, які повинні розглядатися як незадекларована праця, а також до деякої неузгодженості правових підходів різних органів або навіть судової системи. У деяких країнах інспектори праці отримують інструкції з правової інтерпретації та протоколи, розроблені для різних випадків, з якими вони можуть зіткнутися на робочих місцях (наприклад, Франція, Італія, Іспанія³³), але навіть у таких випадках узгодження з домінуючою судовою інтерпретацією залишається непростотою справою, що часто призводить до конфліктів бачення та суперечливих випадків застосування закону.

1.2 Факти і цифри

Незадекларована праця зазнає впливу широкого кола економічних, соціальних, інституціональних та культурних чинників і проявляється як край тривожна особливість ринків праці через її індивідуальні, соціальні та економічні наслідки:

³⁰ Естонія, Польща, Болгарія (інформація, надана урядами).

³¹ Бельгія, Німеччина (національні дослідження та інформація, надана урядом).

³² Франція, Іспанія (національні дослідження).

³³ Національні дослідження.

- на індивідуальному рівні вона виключає працівників із захисту трудового права та сфери соціального забезпечення в разі хвороби, нещасного випадку, безробіття та похилого віку;
- на соціальному рівні вона є порушенням прав людини, і особливо, права на гідні умови праці, а також спричиняє несправедливий розподіл, оскільки одні працівники та підприємства сплачують податки, а інші отримують більшу частину послуг, які надає держава, задарма, практично без будь-яких зобов'язань;
- на економічному рівні вона ускладнює політику, орієнтовану на зростання, завдає шкоди державі через відсутність доходів, що створює серйозні ризики для стабільності європейської соціальної моделі, і породжує недобросовісну конкуренцію з високим ризиком переходу в тінь, оскільки в боротьбі з конкуренцією законослухняні підприємства будуть змушені знижувати свої робочі стандарти, переходячи від задекларованої до незадекларованої економіки. У довгостроковій перспективі це знижує якість праці та якість продукції, а також призводить до потенційних втрат національної конкурентоспроможності на світовому ринку.

Наслідки впливу незадекларованої праці на національний дохід: випадок Бельгії³⁴

У Бельгії професійний робітник на будівництві працює 40 годин на тиждень і отримує мінімальну зарплату 2240 євро (після сплати податків – 1440 євро).

З урахуванням податків та інших обов'язкових нарахувань на фонд заробітної плати (усі сплачує роботодавець), загальна вартість цього працівника є еквівалентом 4480 євро. При розрахунку податків, сплачуваних як роботодавцем, так і працівником, держава отримує за кожен місяць роботи близько 3040 євро.

Якщо працівника не декларують, держава перестає отримувати щомісяця цю суму. Крім того, наприклад, якщо незадекларований працівник отримує будь-який вид соціальної допомоги, втрати будуть ще вищими.

Ці наслідки також поширюються через національні кордони. Зокрема, влада Бельгії повідомляє про серйозну недобросовісну конкуренцію з боку польських міжнародних транспортних компаній, що практикують соціальний демпінг. Майже у всіх країнах, що беруть участь у національних дослідженнях, повідомляють про подібні проблеми з працівниками у відрядженні чи працівниками, які перетинають кордон та працюють у сфері будівництва.

Реальні втрати для країн важко оцінити. Навіть ураховуючи, що за останні десятиліття було розроблено широкий спектр методів оцінки явища незадекларованої праці з метою поліпшення розуміння його масштабів і причин, дискусію щодо «адекватної» методології ще не закінчено.

Дослідження «Незадекларована праця в Європі»³⁵, «Незадекларована праця в розширеній Європі»³⁶ та «Огляд Європейської зайнятості станом на осінь 2004

³⁴ Адаптовано з національного дослідження.

³⁵ Mateman, S. and Renooy, P.H. (2001), Undeclared Labour in Europe: Towards an integrated

року» містять огляд цього поняття³⁷ й дають деякі оцінки рівня незадекларованої праці в державах – членах ЄС, а також деякі пояснення її характеру. В останні роки з метою поліпшення розуміння масштабів і характеру незадекларованої праці, використовувались як прямі дослідження (Європейська комісія)³⁸, так і огляд непрямих методів дослідження (GNK and Fondazione Brodolini, 2009)³⁹, а також низка інших методів та наукових моделей (макроекономічні моделі, опитування, аналіз адміністративних даних, оцінки національних рахунків тощо).

Прямі методи застосовувались для визначення масштабів неформальної економіки у певний момент часу. Прикладом можуть слугувати такі проекти, як Eurobarometer та Європейське соціальне дослідження, що проводять випадкові або регулярні вибіркові опитування, де опитуваним ставлять низку запитань про їхні трудові відносини.

Ці методи доповнюються непрямими методами, такими як метод розбіжностей, що дає змогу вимірювати доходи та споживання компаній, а також іншими методами досліджень показників ринку праці. Економетричні методи та статистичні моделі використовують інструменти для оцінки незадекларованої економіки як змінної «за якою неможливо спостерігати», що перебуває під впливом певних чинників (детермінант) і сама впливає на інші змінні. Після того як встановлені детермінанти і показники, за допомогою економетричного моделювання розраховується відносний рівень і розвиток незадекларованої праці. Використовуються також моделі «Множинні причини, множинні показники» (MIMIC) або динамічні моделі «Множинні причини, множинні показники» (DYMIMIC)⁴⁰. Вони враховують декілька причин, що визначають виникнення та поширення підпільної економіки та їх множинні наслідки в часі⁴¹.

approach of combating undeclared labour, Regioplan, Amsterdam.

³⁶ Renooy, P., Ivarsson, S., van der Wusten-Gritsai, O. and Meijer, R. (2004), Undeclared work in an enlarged union: an analysis of shadow work – an in-depth study of specific items, European Commission, Brussels.

Mateman, C. i Renooy, PH (2001), Неоформлена праця в Європі: на шляху до комплексного підходу до боротьби з незадекларованою працею, Regioplan, Амстердам.

³⁷ EUROFOUND (2004), *Боротьба з невимірюваним? Розгляд феномену незадекларованої праці в Європейському Союзі*. Огляд спостережень за європейською зайнятістю: Осінь 2004 р. Європейська комісія, Люксембург. Доступно за адресою: www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/eoo_review_autumn2004_en.pdf.

³⁸ Європейська Комісія (2007b), Спеціальний Євробарометр 284: незадекларована праця в Європейському союзі, Брюссель.

³⁹ GNK and Fondazione G. Brodolini (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*. Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=456&langId=en>.

⁴⁰ Мнемосхема (Множинні показники, множинні причини) або DYMIMIC моделі – це статистичні методи, що складаються зі спостережуваних і неспостережуваних змінних, які мають специфікації причинно-наслідкових зв'язків між неспостережуваними змінними. Передбачається, що тіньова економіка залишається непомітним явищем (латентна змінна), яка може бути оцінена з використанням кількісно вимірних причин незаконної зайнятості, наприклад, податкового тягаря та інтенсивності регулювання, а також показників, що відображають незаконну діяльність, наприклад, попит на валюту, офіційний ВВП та офіційна тривалість робочого часу.

⁴¹ Див. кращий опис в: Європейська комісія (2009), *Дослідження непрямих методів вимірювання незадекларованої праці в підсумковому звіті ЄС*. Доступно за адресою: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en.

Згідно з моделлю MIMIC, з якою працював Шнайдер, у 2011 році, наприклад, рівень незадекларованої праці в Європі становив 19% від ВВП, хоча з великими регіональними відмінностями. Отримані дані доводять, що в деяких європейських країнах, таких як Болгарія (32,3%), Кіпр (25,8%), Латвія (26,5%), Литва (29%), Польща (25%) та Румунія (29,5%), рівень незадекларованої праці, з точки зору ВВП вищий, ніж в інших країнах Європейського Союзу, таких як Австрія (7,9%), Бельгія (17%), Франція (13%), Німеччина (13,5%), Ірландія (12,7%), Італія (19,4%), Нідерланди (9,8%) та Іспанія (17,6%)⁴².

Аналіз з використанням того ж методу показує зниження розміру незадекларованої економіки з 22,3% у 2003 році до 18,4% у 2012 році, хоча відмінності північ-південь і схід-захід все ще помітні. Східно-центральні та південні держави – члени ЄС, як і раніше, відіграють провідну роль⁴³, відмінності від 7,6% в Австрії до 31,9% в Болгарії. Ці оцінки недавно підтверджені дослідженням EUROFOUND 2013⁴⁴. Згідно з його результатами, за винятком невеликого зростання в період з 2008 по 2009 рр. у більшості з 27 країн ЄС, рівень незадекларованої праці продовжує знижуватися щодо задекларованої економіки у всіх державах – членах ЄС у період з 2003 по 2012 рік. Нинішня економічна криза не змінила попередній тренд поступового спаду розмірів незадекларованої економіки як відсотка від ВВП. Більшість держав-членів з відносно великими масштабами незадекларованої економіки в 2012 році – це або держави східної частини Центральної Європи, або країни південної Європи. З іншого боку, країни з показниками незадекларованої економіки, нижчими від середніх, в основному – це країни Західної Європи і держави – члени альянсу Nordic. Як уже згадувалося вище, це означає наявність чіткого розподілу північ-південь і схід-захід усередині ЄС щодо відносного розміру незадекларованої економіки.

Проте емпіричні дані можуть виявитися непереконливими, а також бути наслідком недавньої європейської кризи, оскільки передбачувані тенденції, що показують рівномірне зниження відповідно до економетричної моделі⁴⁵, створюють більш «строгату» картину під час вивчення національних досліджень або опитувань, які дають різноманітні цифри.

У результаті використання спеціальних методів досліджень, таких як пряме опитування, проведене в 27 країнах ЄС у травні й червні 2007 року, тільки 5% опитаного населення визнали, що працювали без оформлення трудових відносин. Однак у деяких країнах цей показник вищий, наприклад, у Данії (18%), Естонії (11%), Латвії (15%), Нідерландах (13%) і Швеції (10%). Під час дослідження також вивчався професійний статус європейських працівників, що працюють без оформлення трудових відносин. Виявилось, що дві найширше представлені категорії незадекларованих працівників були безробітними і самозайнятими.

Коли йдеться про національні дослідження, цифри також відрізняються. Наприклад, згідно з даними недавнього дослідження Національного банку Бельгії, тіньова економіка становить 3,8% від ВВП, і вона є розвиненішою в галузях, які

⁴² Schneider, F. (2012), Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts. Available at http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31_Marchpercent202012.pdf.

⁴³ Eurofound (2013), *Боротьба з незадекларованою працею в 27 державах – членах Європейського Союзу та Норвегії: підходи і заходи, починаючи з 2008 року*, Eurofound, Дублін.

⁴⁴ Див. Eurofound (2013).

⁴⁵ Schneider, F., Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts, Working Paper, 2012, p. 5.

орієнтовані на фізичних осіб (будівництво, роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів, послуги харчової промисловості⁴⁶ тощо)⁴⁷.

Що стосується гендерного аспекту, згідно з даними Європейської комісії за 2007 рік⁴⁸, незадекларована праця частіше зустрічається серед чоловіків, ніж серед жінок. Водночас як протягом попередніх 12 місяців працювали без оформлення трудових відносин 6% чоловіків, то жінок – лише 3%. Майже дві третини (62%) усіх постачальників незадекларованої праці були чоловіками, за винятком Іспанії, Франції та Італії. В Іспанії та Франції майже рівне співвідношення між чоловіками й жінками, натомість в Італії переважають останні. У цілому, незареєстрованим працівникам чоловічої статі платили більше, ніж жінкам (середній погодинний дохід на роботі без оформлення трудових відносин становить 19 і 12 євро відповідно).

У різних державах-членах різний не тільки масштаб, але й структура тіньової економіки, а тому й незадекларованої праці. Це пояснюється відмінностями у виробничій структурі, а також у державних системах соціального забезпечення⁴⁹. Категорії працівників, найтісніше пов'язаних з цими явищами, становище яких і так гірше, ніж у середньому, також страждають від рецесії, а їхній потенційний дохід знижується⁵⁰. Тому динаміка тіньової економіки і незадекларованої праці, особливо після кризи, впливає на робочу силу по-різному в різних державах-членах, а також у межах окремих країн. Таку різноманітність впливу слід також належним чином враховувати під час формування політики, спрямованої на боротьбу з тіньовою економікою, а також за умови реалізації антициклічної соціальної політики.

Кількість інспекційних відвідувань та інші статистичні показники інспекції праці можуть допомогти зібрати деякі докази про поширення явища та його обсяги. Статистика інспекції праці є надійним джерелом інформації, але вона не може дати точне уявлення про кількість незадекларованих працівників у країні, оскільки представлені цифри будуть результатом інформації, зібраної під час інспекційних відвідувань, і представлятимуть лише малу частину незадекларованої робочої сили⁵¹, ураховуючи, що інспекції праці мають обмежені ресурси і в змозі відвідати лише невелику частину робочих місць. Оцінки не можуть також базуватися виключно на цифрах, повідомлених інспекціями праці, тому що, можливо, інспектори орієнтувалися на інші порушення, а не незадекларовану працю і,

⁴⁶ Надалі Ногеса.

⁴⁷ Національне дослідження.

⁴⁸ Special Eurobarometer 284 (2007), *Незадекларована праця в Європейському Союзі*, Європейська Комісія.

⁴⁹ У скандинавських країнах, де витрати на політику ринку праці, соціальний захист і перерозподіл вищі, і де, як наслідок, існує більша рівність у доходах, дані свідчать про нижчий рівень незадекларованої праці, яка стосується переважно людей, що мають другу роботу як додатковий дохід. На півдні Європи, з іншого боку, тіньова економіка відіграє замісну роль унаслідок обмежень активної політики в сфері праці і соціального забезпечення і тому особливо поширена серед безробітних і людей, які перебувають на маржі офіційного ринку праці. Див. Eurofound, *Боротьба з незадекларованою працею в 27 країнах – членах Європейського Союзу і Норвегії. Підходи і заходи з 2008 року*, червень 2013, глави 1 і 4.

⁵⁰ Hazans, M., *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, No 5912, World Bank, December 2011, pp. 22–39.

⁵¹ Усі цифри і відомості, представлені в цьому документі без конкретного посилання на першоджерело, було взято із запитальника, створеного МОП в 2009 році, досліджень, проведених на замовлення МОП національними консультантами, заміток з семінару з незадекларованої праці, організованого у Брюсселі 29 і 30 квітня 2013 року, а також сайтів національних інспекцій праці.

мабуть, у такому випадку, цифри, виявлені протягом одного року, будуть меншими, ніж за порівняльні періоди. Однак перехресне порівняння даних, представлених у річних звітах інспекції праці, і даних інформаційних систем інспекції праці з іншими джерелами є вельми корисним, оскільки дає емпіричні дані, які дуже важко зібрати за допомогою методів соціальних наук.

Цифри, надані інспекціями праці, вказують, у загальних рисах, на збільшення виявлених випадків. В Італії в 2012 році було виявлено 100 193 незадекларованих працівники, у той самий період понад 295 000 працівників займалися якимись видами незадекларованої оплачуваної діяльності (особливо із заробітною платою «у конверті»), що становить зростання на 6% порівняно з 2011 роком. Із 243 847 підприємств, що пройшли перевірку, у 63% відсотків було виявлено порушення. Кошти, стягнуті на соціальне забезпечення, перевищили 1 631 700 292 євро, що на 33% більше порівняно з 2011 р. (1 225 165 438 євро). За секторами найбільше порушень зареєстровано в будівництві (61%).

У Румунії інспекція праці також повідомила про зростання числа виявлених роботодавців, які використовували незадекларовану працю (9731 у 2011 році порівняно з 3442 у 2004 році). Також зросла кількість осіб, що працюють без офіційних трудових договорів (10 446 у 2004 році порівняно з 29 095 у 2011 році).

В Іспанії, за оцінками, майже 50 000 працівників, що були охоплені інспекційними відвідуваннями, працювали з порушенням правил декларування праці в 2012 році, 48 756 – у 2011 році й 50 839 – у 2010 році. Загалом, найбільшу кількість порушень було виявлено в готельному бізнесі (37%), сфері послуг (17%) і торгівлі (14%), але за результатами розгляду відношення числа перевірок до числа виявлених порушень найбільш репрезентативними були готельний бізнес (17%), сільське господарство (12%) і промисловість (11%)⁵².

Що стосується поширеності незадекларованої праці, дані показують, що вона зустрічається в широкому діапазоні робочих місць (від мікробізнесу до великих підприємств), у різних секторах (від будівництва і промисловості до сільського господарства) і за участю працівників з різними профілями і походженням (наприклад, кваліфікованих і некваліфікованих; чоловіків, жінок і дітей, громадян та мігрантів). Така різноманітність ускладнює вимірювання та контроль незадекларованої праці і допомагає пояснити різні правові підходи, прийняті у різних країнах, а також необхідність того, щоб інспекції праці ретельно аналізували закономірності та встановлювали пріоритети.

Такі галузі, як будівництво, HoReCa, готельний бізнес, сфера торгівлі та послуг перебувають під постійним наглядом інспекції праці. Наприклад, у 2011 році державна служба зайнятості Бельгії (ONEM) виконала 2857 інспекційних відвідувань підприємств HoReCa і перевірила 9281 працівника, виявивши 1594 порушення, що вплинуло на 1950 працівників⁵³. У Франції різними службами соціального моніторингу було перевірено понад 67 000 установ, будівельних майданчиків, підприємств HoReCa та сільського господарства (відповідно, 41%,

⁵² Дані національних досліджень.

⁵³ З річним звітом можна ознайомитися за адресою:

http://www.rva.be/D_documentation/Jaarverslag/Jaarverslag_volledig/2011/RapportAnnuel2011/index.html. Інші річні звіти розміщено за адресою:

http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/jaarrapport_si/jaarverslag-sociale-inspectie-2010-fr.pdf (Соціальна інспекція федеральної державної служби соціального забезпечення).

24% і 19% усіх перевірок). Результати підтвердили необхідність підтримання суворого нагляду, оскільки 11 000 підприємств допустили порушення під час наймання працівників, близько 79% з яких були незадекларовані. 11% з них становили іноземні робітники без дозволу на роботу. Того ж року стосовно цього питання було складено 9000 попереджень. З майже 1000 судових постанов 25% були пов'язані з незадекларованою працею, 10% складали покарання у вигляді позбавлення волі у середньому на 4,5 місяця, а решта – у вигляді штрафів.

Не можна заперечувати, що число інспекційних відвідувань з метою виявлення і контролю незадекларованої праці в багатьох країнах ЄС справді зростає, проте ця тенденція не є універсальною для ЄС. Це можна пояснити не лише різними політичними курсами, наявними ресурсами, але й інституційним потенціалом. У Румунії, наприклад, у період між 2004 і 2012 роками спостерігалось стійке зростання числа відвідувань – з 66 736 у 2004 році до 98 498 у 2012 році. В Іспанії з 2010 по 2012 рік відбулося майже 10% збільшення (з 476 844 до 519 402). У Франції кількість візитів зросла з 251 100 у 2008 році до 356 200 у 2011 році. У таких країнах, як Ірландія та Італія, навпаки, відбулося їх помітне зниження. В Ірландії число візитів скоротилося з 4199 у 2011 році до 3140 у 2012 році, а в Італії – з 315 170 у 2008 році до 243 847 у 2012 році⁵⁴.

Хоча більшість інспекцій дійсно публікують кількість відвідувань, принаймні в річних звітах, через відсутність фахівців, здатних будувати і тестувати моделі або через незадовільні інформаційні системи, перехресне вивчення даних, яке могло б у багатьох випадках допомогти розробити сценарії та «дорожні карти», ще не проводилось. Справді, деякі країни не деталізують статистику інспекції праці стосовно незадекларованої праці, водночас як інші, наприклад, Бельгія, широко обробляють наявні дані за допомогою складного програмного забезпечення та внутрішнього ноу-хау, з метою збору і тлумачення статистичних висновків. Такі країни, як Франція, Італія, Нідерланди, Португалія та Іспанія спроможні аналізувати та виводити зміни за регіонами, секторами, статями та найчастішими порушеннями, але все ж скаржаться на відсутність достатнього внутрішнього ноу-хау для екстраполяції даних. Інші країни можуть показати тільки загальну цифру щодо кількості відвідувань і встановлених правопорушень. Навіть коли статистичні дані існують, веб-сайти або річні звіти не завжди надають порівняльні дані, які охоплюють більш ніж один рік, що ускладнює міжнародні порівняння. Численні прояви шахрайства в сфері праці і відсутність загальних визначень ще більше ускладнюють порівняння в цій сфері.

Коли йдеться про пріоритети інспекції праці, незадекларована праця часто пов'язується з незаконною роботою мігрантів, а організаційні заходи з реагування багатьох країн акцентуються переважно на контролі нелегальної праці іммігрантів. В Іспанії, наприклад, з 2010 по 2012 рік 11% виявлених незадекларованих працівників були іноземцями без дійсного дозволу на роботу. Це є актуальною проблемою для багатьох інспекторів праці, що розриваються між обов'язком доповідати про будь-який незаконний факт, який вони виявляють як державні службовці (і за який вони можуть бути притягнуті до дисциплінарної або навіть кримінальної відповідальності) та очікуваної від них ролі захисників прав працівників. Сприяння створенню гідних умов праці та вимоги національного законодавства з питань контролю міграційних потоків мають бути врівноважені так, щоб збалансувати конфліктуючі потреби⁵⁵.

⁵⁴ Дані національних досліджень.

⁵⁵ З цією метою, КЕПКР заявив у 2008 році щодо застосування Конвенції № 81 у Франції, у тому ж самому сенсі, як уже було висловлено у зв'язку із Загальним дослідженням інспекції праці 2006 року (§ 150), що жоден працівник не повинен бути позбавленим захисту через статус нелегальної зайнятості, та що функції інспекції праці полягають у забезпеченні умов праці

Захист прав трудящих-мігрантів є складним завданням для інспекторів праці у багатьох відношеннях. Навіть якщо політика інспекції праці визнає свою головну роль у забезпеченні гідних стандартів праці, у ряді країн, зокрема в Ірландії, інспектори праці не спроможні захистити⁵⁶ права трудящих-мігрантів, якщо останні не мають відповідних документів, і навіть коли їм це вдається, то заборгованості із заробітної плати або компенсації працівники фактично втрачають після депортації з країни.

Незадекларована праця заслуговує на концентрацію зусиль з боку національних органів влади не тільки через індивідуальну шкоду, якої зазнають окремі працівники, але й через серйозні ризики для фінансового потенціалу держави. Незважаючи на це, слід розуміти, що повноваження інспекції праці є значно ширшими, а увага до цієї сфери діяльності не повинна відволікати інспекторів праці від інших аспектів їхньої роботи. У Греції, наприклад, інспектори з охорони праці витрачають значну частину свого робочого часу на інспекційні відвідування з метою контролю незадекларованої праці⁵⁷. У Румунії контроль незадекларованої праці – це пріоритетне завдання для всіх інспекторів праці. У будь-якому випадку, це не повинно стати причиною зниження рівня нагляду за дотриманням санітарно-гігієнічних вимог до робочих місць.

Незадекларована праця пов'язана з серйозними порушеннями прав людини у випадках примусової праці⁵⁸ і торгівлі людьми. За даними МОП, близько 880 000 осіб виконують примусову працю в ЄС, що статистично становить майже 1,8 особи на 1000 жителів, 30% з них, за оцінками, також є жертвами сексуальної експлуатації. Основні сектори, де працюють жертви експлуатації, – це хатні роботи, сільське господарство і будівництво⁵⁹. Інспектори праці є привілейованими суб'єктами, що можуть визначати випадки примусової праці, оскільки вони мають вільний доступ до всіх робочих місць.

Є деякі сектори, де втручання інспекцій праці є особливо важким, наприклад, хатні роботи і робота в морі, тому що вони можуть не підпадати під сферу дії інспекції праці через обмеження на відвідування інспекції або відсутність ресурсів. Згідно з правилами, доступ інспекторів праці до приватних домашніх господарств залежить від згоди домовласника або наявності ордеру, що робить інспекційні відвідування проблематичними та вимагає від інспекцій інноваційних підходів. Що стосується морського сектору, такі чинники, як територіальність, доступ до судів, мобільність робочої сили та відсутність досвіду інспекторів, надзвичайно ускладнюють можливість захистити вразливих працівників у морі. Крім того, багато країн ЄС ще не ратифікували Конвенцію про працю в морському судноплаванні 2006 року⁶⁰.

відповідно до чинних правових вимог, а не до законного характеру зайнятості. Було також підкреслено, що коло повноважень інспекторів праці слід відрізнити від інших органів з метою підтримки клімату довіри між інспекторами праці та працівниками, у тому числі й незадекларованої. Див.: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_-COMMENT_ID:2298193

⁵⁶ Дані національних досліджень.

⁵⁷ Циркуляр № 10243 від 9 вересня 2012 р.

⁵⁸ Примусова праця визначається Конвенцією МОП 1930 року (№ 29) як *всі види робіт або служби, які вимагаються від будь-якої особи під загрозою або за допомогою покарання, або для виконання яких особа не запропонувала свої послуги добровільно*.

⁵⁹ Глобальна оцінка примусової праці МОП, 2012 р., розташована за адресою: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

⁶⁰ Набирає чинності 20 серпня 2013 року (після ратифікації 30 державами – членами МОП загальна частка 33% світового валового тоннажу). В ЄС Конвенцію про працю в морському

1.3 Поширення

Як уже згадувалося раніше, незадекларована праця наявна в широкому діапазоні робочих місць, секторів, вона охоплює працівників з різними профілями і походженням. Така різноманітність ускладнює можливі підходи до незадекларованої праці та потребує специфічних стратегій.

Навіть за умови широкого кола повноважень, інспекції праці зазвичай не охоплюють всі прояви тіньової економіки, такі як добровільний економічний обмін, соціальні неприбуткові роботи, і самостійну зайнятість, за винятком небагатьох випадків, коли в них є повноваження, пов'язані з соціальним забезпеченням останніх. Однак вони приділяють дедалі більше уваги цивільним або комерційним відносинам для оцінки правомірності договорів, з огляду на те, що за багатьма вочевидь незалежними відносинами з надання послуг можуть приховуватися справжні трудові договори (фіктивна самозайнятість)⁶¹.

Різноманітність умов виконання незадекларованої праці, з якими стикаються інспекції праці в Європі, є досить значною і може варіюватися від простих прийомів, коли одне підприємство або окремі особи намагаються уникнути соціальних витрат, не декларуючи доходи, до динамічних і складних схем, що охоплюють безліч підприємств і заплутані мережі, які працюють за межами національних кордонів і приносять мільярдні прибутки.

Хоча скласти закінчений перелік випадків проблематично не тільки через національні умови, але й через практики, що постійно змінюються, на цьому етапі національні дослідження та інформація, яка надходить від урядів, допомагають проілюструвати найпоширеніші види незадекларованої праці в ЄС. Нижче наведено кілька прикладів, що дають уявлення про масштаби неоднорідності цього явища⁶².

- Підприємці або підприємства використовують робочу силу без її декларування в органах влади, особливо в соціальній, страховій та податковій адміністраціях, або за допомогою самозайнятості, яка є невидимою для системи. Найпоширенішими прикладами є малі підприємства, підпільні цехи, виробники, які працюють у домашніх умовах, склади, гаражі та приміщення з іншим очевидним призначенням, брокери праці, субпідрядники, інтегровані у великі підрядні мережі в сфері будівництва, окремі сільськогосподарські підприємства, а також праця на кількох роботах за сумісництвом. Причин, через які вони не декларуються, дуже багато – починаючи з неможливості подати заявку на отримання необхідної ліцензії і закінчуючи навмисним бажанням працювати поза межами будь-яких видів контролю, не платити податки, мінімізувати заробітну плату та інші допомоги працівникам.
- У деяких інших ситуаціях підприємства реєструються, але працюють як «підприємство-поштова скринька», мають фальшиву корпоративну мету,

судноплавстві ратифікували Болгарія, Данія, Фінляндія, Греція, Латвія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Польща, Іспанія та Швеція.

⁶¹ Визнання ситуацій, які захищаються трудовим правом, має основоположне значення, таким чином, щоб соціальний мінімум застосовувався до всіх працівників, незалежно від їхнього професійного статусу в формальній або неформальній економіці, як це було визнано в Декларації про основоположні принципи і права в сфері праці.

⁶² Інформація, надана урядами та національними дослідженнями.

фальшиву адресу, фальшивий офіс або цех. Виняткова мета існування таких підприємств – створення видимості, що вони нормально працюють. Фіктивні компанії здійснюють свою діяльність переважно в будівельному секторі. Ці підприємства не мають ніяких активів, реєструються на «мертвих душ», часто на фальшиві документи, щоб після реєстрації співробітників оголосити про банкрутство і не платити внески з соціального забезпечення. Стартовий капітал і менеджери зникають. Згідно з оцінками, в Австрії, наприклад, шкода від такої практики перевищує 1 млрд євро щороку.

- Підприємства декларують лише частину своєї діяльності та працівників. Країни повідомляють про практики використання незадекларованих працівників для праці в нічні зміни або у вихідні дні⁶³, а офіційно оформлених працівників – у робочий час; офіційно оформлені співробітники фігурують тільки в реальних установах або в місцях, куди мають доступ клієнти та постачальники. Найчастіше на таких умовах і за знижену заробітну плату порівняно з іншими працівниками працюють особи, які отримують допомогу по безробіттю або у випадку хвороби.
- Регулярно створюються компанії, що працюють з використанням незадекларованих працівників постачальників і субпідрядників в їхніх приміщеннях або на їхньому виробництві замість прямого наймання трудових ресурсів, за прямими замовленнями і наглядом, як спосіб ухилення від сплати податків, витрат на вимоги безпеки і охорони праці та отримання контрактної гнучкості. Великі субпідрядні мережі пропонують вигідні умови для такого виду шахрайства, тому вибираються субпідрядні компанії, які спеціалізуються на оренді робочої сили на межі легальності регульованих приватних агентств зайнятості або тимчасові робочі компанії з єдиною метою уникнути застосування закону або укладання колективних договорів. Практика використання безіменних «*marchandage*» (бригад, що працюють за домовленістю) у Франції значно поширена на будівельних майданчиках, в обробній промисловості та сфері послуг, де працівники нібито безпосередньо підпорядковані кінцевому клієнту, але насправді їх контролює посередник, який часто сам є замаскованим службовцем кінцевого користувача.⁶⁴
- Складні схеми за участю груп «мережевих» підприємств, де материнська компанія управляє брендом і контрактними операціями, перекладаючи ризики працівників на філіали або підконтрольні підприємства, що належать тим самим акціонерам. Працівники, яких не декларують, або декларують лише частково, безперервно переходять з одного підприємства до іншого (метод каруселі), щоб ускладнити можливість виявлення порушень. Це також спрощує реструктурування або закриття бізнесу, оскільки немає потреби виконувати договірні зобов'язання перед працівниками. Щоразу, коли з боку влади виникає підозра в шахрайстві, «лізингові» компанії зникають і їх замінюють інші.

⁶³ Зазвичай технічні працівники і прибиральники, чорнороби для розвантаження сировини та упакування на заводах.

⁶⁴ У більшості країн така «оренда» персоналу є незаконною. У будь-якому випадку, слід дотримуватися стандартів, встановлених Конвенцією про приватні агентства зайнятості 1997 року (№ 181).

- Також у попередніх випадках незареєстровані агенції з тимчасової зайнятості, що наймають працівників, або зареєстровані установи, що використовують шахрайські практики, які важко піддаються виявленню і покаранню через нестабільність підприємництва, інтеграції складних договірних ланцюгів, а також очевидні фінансові вигоди для всіх залучених сторін. Агенції з тимчасового працевлаштування з фіктивною вивіскою, поштовою скринькою та відсутністю реального існування є частим явищем. Працівників набирають за допомогою оголошень, що публікуються в місцевих газетах. З ними домовляються лише мобільним телефоном, через Інтернет або під час зустрічі в кафе. Ці шахрайські схеми часто використовують нелегальні мігруючі банди для обманного наймання працівників в європейських країнах, що не входять до ЄС, з метою примусової праці чи сексуальної експлуатації. Некваліфікованим або молодим працівникам обіцяють стандартний трудовий договір, оплачуване стажування або роботу «au pair» (помічника в домогосподарстві). У кінцевому підсумку вони становляться незаконними мігрантами й часто зазнають експлуатації.
- Недостатньо визначені трудові відносини на межі дозволеного трудовим законодавством, що були нещодавно включені в національні правові системи з можливостями для соціального шахрайства, наприклад, надзвичайно короткострокові контракти на сезонні роботи або контракти «за викликом» (зокрема, у готельному бізнесі, на естраді), де працівників ніколи не декларують, або вони одночасно працюють на декількох роботодавців, і тільки один з них частково декларує працівника.
- Фальшивий професійний статус, надзвичайно поширений у деяких секторах⁶⁵, найчастіше є результатом децентралізації виробництва, реструктуризації процесів або «постфордистських» гнучких моделей управління, і складається з:
 - фіктивної самозайнятості, також відомої як фіктивна незалежна праця або приховані трудові відносини⁶⁶. Часто фіктивні незалежні

⁶⁵ Така практика є звичайною в багатьох країнах. Наприклад, голландська Федерація підрядників заявила в 2012 році, що загальне число самозайнятих працівників у будівельній галузі оцінюється в 73 000, що становить близько 70% усіх передбачуваних самозайнятих громадян, що викликає серйозні сумніви з приводу їх реального статусу. У Франції національна влада підрахувала, що 80% усіх випадків незадекларованої праці, виявленої в 2011 році, були пов'язані з фіктивними трудовими відносинами та іншим фіктивним статусом зайнятості. Серед найбільш задіяних секторів будівництво, готельний бізнес, торгівля, послуги, сезонні роботи в сільському господарстві, а також автомобільні перевезення. У Бельгії 40% європейських мігрантів, які працюють у країні, є фіктивними незалежними працівниками (93 668 до кінця 2011 року, що на 11,5% більше, ніж у 2009 році). Найбільш задіяні країни – це Голландія, Франція, Італія, Румунія та Польща (Національне дослідження).

⁶⁶ Юридичні дослідження та судова практика, побудовані навколо визначення трудових відносин, допомогли інспекції праці сформулювати рекомендації щодо підходу до фіктивної незалежної роботи. Це зазвичай робиться через встановлення критеріїв визнання підпорядкованості або в деяких випадках, економічної залежності працівника від отримувача робіт, відповідно до загального правила верховенства факту. Показники, передбачені законом, судові рішення або доктрини є привілейованими інструментами, які інспекції праці використовують для створення критеріїв визнання трудових договорів, замаскованих під виглядом механізмів громадянського або комерційного права. «Дефокусування» трудових відносин надзвичайно ускладнює оцінку «тіньових» ситуацій, коли межа між працею та комерційним правом не є очевидною. У Рекомендації щодо відносин зайнятості МОП 2006 р. (№ 198) наводяться приклади різних методів, що використовуються в різних країнах, у тому числі параметри фактів визнання існування трудового договору, і явно вказується, що

працівники реєструються і сплачують внески, але роботодавець звільняється від зобов'язань щодо праці та соціального забезпечення, що характерно для легальних комерційних договірних відносин. Соціальні внески сплачує лише працівник або інколи (в основному це стосується кваліфікованих фахівців) ці суми виплачують працівникові як частину винагороди. У результаті застосування цієї схеми державні доходи до бюджету знижуються не тільки тому, що роботодавці не сплачують внески, а ще й тому, що в багатьох країнах розміри внесків для незалежних працівників менші, ніж для найманих. Підприємства часто віддають непрофільні види діяльності на аутсорсинг фіктивним самозайнятим працівникам, у деяких випадках – колишнім співробітникам, які залишаються під прямими контролем та управлінням.⁶⁷ У деяких випадках фіктивні незалежні працівники поєднують цю діяльність з офіційною декларованою роботою, де вони отримують соціальний захист.

Аутсорсинг водіїв вантажного транспорту

Про такі випадки повідомляли з Португалії та Іспанії. У цих країнах транспортні компанії передавали свій основний бізнес на аутсорсинг самозайнятим водіям, колишнім співробітникам.

Одночасно з припиненням трудового договору водії підписують ексклюзивний комерційний контракт про надання послуг з транспортування своєму колишньому роботодавцеві.

Згідно з комерційним контрактом, вантажівка продається або передається в оренду водієві, який платить за неї в розстрочку, найчастіше платежі безпосередньо віднімаються від оплати, що сплачує користувач за надані послуги.

Фальшиві самозайняті водії щодня отримують інструкції про маршрути, час виконання, і контролюються щодо своєчасності. У деяких випадках на періодичній основі виплачується фіксована сума.

Через цю схему підрядник може уникнути застосування трудового законодавства й відповідальності за правила безпеки дорожнього руху, дотримання максимальних робочих періодів і обмеження швидкості.

За наявності достатніх доказів про підпорядкування працівник має право на офіційне працевлаштування в компанії.

- фіктивних стажувань, де молоді працівники наймаються на умовах стажування, але фактично виконують ті ж самі завдання, що й звичайні працівники. Їхню працю часто не оплачують або виплачують символічні кошти на транспорт і харчування. Про цю практику повідомили з Бельгії, Франції, Португалії, Іспанії в таких секторах, як банківська справа, страхування, а також засоби масової інформації. Трапляються випадки, коли різниця між трудовим договором і стажуванням досить невелика і вимагає від інспекцій серйозних аналітичних зусиль, щоб відрізнити реальність від фікції.

визначення трудових відносин має керуватися фактами, пов'язаними з виконанням робіт, незважаючи те, як вони характеризуються в контрактах.

⁶⁷ Працівники, що вивільняються в результаті процесів модернізації виробництва, або яким запропоновано відмовитись від трудового договору або підписати заяву про звільнення за взаємною згодою, яких згодом наймають індивідуальних підприємців, але які фактично залишаються працювати на підприємстві.

-
- Неправомірне використання волонтерства, часто в НДО та інших некомерційних приватних установах, таких, як об'єднання (наприклад: пожежники), асоціації та фонди, де працівників неправомірно називають волонтерами й вони отримують незадекларовані суми як компенсацію за роботу, що є такою самою, яка зазвичай виконується через трудові відносини. У деяких випадках «компенсація» належить тільки за понаднормовий час, до якого примушують найманих працівників.
 - Використання новітніх технологій з метою приховування трудових відносин. Незадекларовані програмісти, що розробляють програмне забезпечення в себе вдома, центри телефонного обслуговування, що працюють у приватних будинках або гаражах, де працівники підпорядковані керівникам, отримують прямі накази та інструкції, мають встановлений робочий час, але не розглядаються як працівники або повністю не декларуються, оплачуються відрядно або отримують комісійні.
 - Відрядження працівників з порушенням положень, встановлених Регламентом ЄС 96/71⁶⁸, або через фальшивий статус зайнятості відряджених працівників, фіктивне відрядження, що є фактично незаконним⁶⁹, або з перевищенням допустимих максимальних термінів для відрядження (два роки); або часткове декларування винагороди; або недоплата відповідно до рівня національної мінімальної заробітної плати або заробітної плати, встановленої колективними договорами, у багатьох випадках декларують заробітну плату, що нібито виплачується в країні походження. Більшість країн, де поширена така практика, є старшими державами – членами ЄС стосовно переміщення працівників з новіших держав-членів. Також повідомляється про практику існування підприємств-«привидів», що вербують працівників у країнах ЄС з низькою заробітною платою для прямої роботи у сфері послуг або наймають працівників-мігрантів з третіх країн, які вже живуть у цій країні.⁷⁰
 - Транскордонна організована торгівля людьми, коли до країни ввозили нелегальних трудових мігрантів, які в багатьох випадках ставали жертвами примусової праці для роботи в сільськогосподарських підприємствах, на будівництві, у домашніх господарствах або в секс-індустрії. У чеській «клієнтській» системі, наприклад, мігранти працевлаштовуються через агентів-посередників, які домовляються про роботу і дозволи на роботу, житло і соціальний захист, і отримують в обмін на це частину заробітку працівників, часто дезінформуючи та експлуатуючи їх.⁷¹

⁶⁸ Відповідно до ст. 2 Директиви, «відрядженим визнається працівник, який протягом обмеженого періоду здійснює свою діяльність на території держави-члена, що не є державою, в якій він зазвичай працює». Визначення працівника дається законом держави, на територію якої працівник відряджений. Легальне відрядження передбачає раніше встановлені трудові відносини і законну роботу роботодавця в іншій державі-члені, тобто її декларування. Крім того, підставою для відрядження є комерційні відносини між двома суб'єктами господарювання у країні, яка відряджає та приймає, і зайнятість працівника у сенсі встановлених комерційних відносин.

⁶⁹ Бельгійська влада повідомила про мережу наймання бразильських робітників з використанням фальшивих португальських паспортів.

⁷⁰ Дані з національних досліджень.

⁷¹ Поширення цього явища зумовило втручання державних органів та фонду Caritas для надання допомоги українським іммігрантам. В Україні та Чехії було створено мережу консультаційних центрів для надання інформації про можливості працевлаштування, вимоги для законного в'їзду

Шахрайські мережі для наймання громадян третіх країн⁷²

Інший випадок, що доводить необхідність співробітництва між національними інспекціями праці на міжнародному рівні, знову представила Бельгія. Йдеться про злочинну мережу, що видавала бразильських мігрантів-працівників без постійного місця проживання за португальців на будівельних майданчиках⁷³. Ці робітники в'їжджали до Португалії як туристи, де їх доправляли в невеликі села, де на підставі договору оренди вони отримували національний ідентифікаційний податковий номер. За наявності податкового номера та за даними бразильського паспорта фабрикувався вид на проживання.

За допомогою фальшивого виду на проживання агент злочинної мережі отримував можливість працевлаштовувати їх в інших країнах ЄС, як робітників з Португалії.

Шахрайство було важко виявити на підставі підроблених документів і тому, що працівники розмовляли португальською, створюючи видимість, ніби вони місцеві, для третіх осіб. Національні органи влади змогли вирішити цю справу тільки після того, як інспекція праці Бельгії провела спільне розслідування в контакт з координаційним центром для розміщення робітників у Португалії. Насправді у фальшивих документах були деякі дрібні помилки, наприклад, посилання на фіктивних співробітників імміграційної служби, які нібито видали документ⁷⁴.

- Незаконне використання прав іноземних працівників на доплати, коли частина заробітної плати іноземного працівника може бути використана для безподаткових витрат на житло, транспорт чи інші витрати, понесені в результаті роботи за кордоном.
- Декларування неповної заробітної плати – одна з найпоширеніших практик у всіх країнах. Частіше за все не декларують понаднормову роботу⁷⁵, декларуючи лише мінімальну заробітну плату, і платять різницю «у конверті» або не декларують платежі житлової та продовольчої допомоги. Фіктивна часткова зайнятість, коли декларується лише частина реальних відпрацьованих годин, приховування винагороди за службовими пільгами (використання автомобіля, паливні квитки, кредитні карти, ваучери на придбання товарів), фальшиві добові, тощо. Така практика поширена у всіх секторах, на підприємствах всіх розмірів і з усіма групами працівників (кваліфікованих, некваліфікованих, чоловіків, жінок, громадян, мігрантів). Співпраця лише невеликої частини працівників є перешкодою для інспекторів праці. Для визначення реальних фактів серед

та проживання, ризики, пов'язані з нелегальною зайнятістю та проживанням, а також полегшення контактів між потенційними працівниками та роботодавцями.

⁷² Запозичено з випадку, що взятий з національного дослідження.

⁷³ Відповідно до звітів, така сама практика використовується в Португалії та Іспанії.

⁷⁴ В Іспанії бразильських робітників використовували на будівельних майданчиках як португальських, з фальшивими паспортами. Оскільки іспанським інспекторам праці не були відомі мовні відмінності, у прикордонних районах або на ділянках з високою поширеністю працівників, яких декларують як португальців, кілька спільних візитів було організовано разом з представниками португальської інспекції праці. Повноваження використовували тільки іспанські інспектори, а їхні колеги виступали як експерти й допомагали проводити співбесіди з працівниками та аналізувати документи.

⁷⁵ У 2012 році іспанська влада виявила понад 23 000 підприємств, що створюють фіктивні робочі місця.

інших засобів використовуються ретельна перевірка документів та спеціальні методи інтерв'ювання. Коли йдеться про спеціальні пільги, такі як використання службового автомобіля в особистих цілях (менеджери, продавці, тощо), визначити, що слід декларувати як винагороду, особливо непросто.

Шахрайство з цілодобовою працею

Практика в секторі приватної охорони полягає у використанні «мертвих душ» для приміщень, які потребують цілодобової охорони. Оскільки максимальна тривалість робочого часу обмежена правовими нормами, на об'єкті працює мінімальна кількість охоронців.

Щоб знизити соціальні витрати, приватні охоронні підприємства погоджуються з працівниками продовжити робочі години та оплачувати понаднормову зайнятість «у конверті» замість наймання необхідної кількості працівників. Оскільки для такої схеми потрібна менша кількість персоналу, а понаднормові години не декларуються, роботодавець економить на прямих і непрямих витратах на працю. Працівник, у свою чергу, щомісяця отримує більшу суму.

Ще одна схема – використання фіктивних працівників або працівників, що працюють у іншого клієнта. У разі візиту інспекторів праці їм демонструють список з мінімальною кількістю прізвищ. Працівники, у свою чергу, постійно переходять з одного робочого місця до іншого, щоб уникати представників влади.

Існує безліч інших схем. Наприклад, як повідомляють з Іспанії, щоб уникнути сплати соціальних внесків, деякі підприємства симулюють розірвання контракту та нове наймання одних і тих самих працівників через кілька днів, фальсифікуючи розірвання договору, якого фактично не було, або зміну розмірів окладів у результаті колективних переговорів без декларування цього в системі соціального забезпечення.

Що стосується працівників, вони також можуть бути залучені до шахрайських дій, наприклад:

- особи, про яких адміністративні органи не знають, оскільки вони не декларують будь-яку офіційну зайнятість і не сплачують податок на зайнятість або самозайнятість («привиди»);
- особи, зареєстровані як постійні працівники, не декларують іншу професійну діяльність (підробітки);
- особи, які мають фіктивний професійний статус, добровільно чи ні;
- особи, що працюють за стандартним трудовим договором, коли частина заробітної плати не декларується;
- особи, що зареєстровані та отримують соціальні пільги і водночас працюють самостійно або для третьої сторони без декларування своєї роботи та доходів.

Сьогодні на ринку з'явилася нова ніша, яку займають фірми, що спеціалізуються на продажу підроблених документів, за якими громадяни можуть отримувати соціальну допомогу у випадку хвороби, у разі нещасного випадку тощо. Якщо соціальне забезпечення перебуває в межах повноважень інспекторів праці, останні також розглядають подібні випадки, наприклад, незаконне використання завищеної допомоги по безробіттю через фіктивні дані про склад сім'ї, симуляція права на отримання будь-якого виду соціальної допомоги тощо. В Іспанії існує схема, за якою декларуються шахрайські або фіктивні трудові договори для отримання соціальної допомоги, а підприємство створює очевидні трудові відносини й декларує працівника в системі соціального забезпечення,

сплачуючи внески протягом короткого періоду і згодом звітує про фіктивні відпустки. Це дає право на пільги працівнику, який, у свою чергу, вимушений заплатити фальшивому роботодавцю⁷⁶. У Бельгії існує інша практика, коли підприємства декларують працівників і відразу ж після цього звітують про фіктивну відпустку за власний рахунок, з якої не сплачуються податки.

2. Заходи, яких вживають уряди для боротьби з незадекларованою працею

Незадекларована праця входить до політичних пріоритетів Європейського Союзу вже понад двадцять років. З моменту публікації Повідомлення COM (98)219 її важливість постійно зростає. На цю тему було опубліковано деякі інші офіційні тексти, що розкривають її важливість для ЄС⁷⁷. Зокрема, Резолюція Ради 2003/C260/01, яка рекомендує державам-членам спеціальні превентивні та стримуючі заходи із скорочення незадекларованої праці, на яку національні уряди відгукнулися розробленням різних стратегій, спрямованих на поліпшення виявлення, попередження та посилення санкцій⁷⁸.

З метою запобігання незадекларованій праці уряди вживають заходів, щоб люди могли працювати на законній підставі, а також допомогти особам, що вже залучені до незадекларованої економіки, задекларувати свою діяльність, і використовують різноманітні ініціативи, що сприяють збільшенню доходів держбюджету. Водночас були вдосконалені засоби виявлення порушень, що допомагають розслідувати виявлені зловживання та стримувати потенційних злочинців від вчинення незаконних дій. Повномасштабне використання засобів масової інформації з метою моралізації та попередження потенційних порушників про ризики виявлення і його наслідки вже стали звичайною практикою в ЄС.

Серед поточних практик переважає накладання штрафів (див. главу 5). До того ж, згідно з даними Eurofound (2013 р.), незважаючи на те, що важливість практики профілактичних заходів⁷⁹, виправних заходів⁸⁰ і зобов'язань⁸¹ зростає у всіх країнах Європейської економічної зони та в Швейцарії, у 2010 році, як і раніше, переважала

⁷⁶ З Бельгії повідомили про широкомасштабні зловживання в контексті незадекларованої праці та занижених понаднормових робіт у Південному регіоні Східної Фландрії. Оскільки працівники скаржилися тільки після закінчення договірних відносин, зібрати докази було дуже важко.

⁷⁷ Постанова A5-0220/2000 Європейського парламенту від 21 вересня 2000 року, опублікована в Офіційному журналі Європейського Союзу С 146/102 від 17 травня 2001 року, Постанова Ради 2003/0260/01, Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Економічний і соціальний комітет та Комітет регіонів COM (2007) № 628 від 24 жовтня 2007 року, і резолюція Ради щодо перетворення незадекларованої праці на оформлені трудові відносини (2003/C260/01).

⁷⁸ Eurofound 2013, ст. 9

⁷⁹ У більшості країн були спрощені процедури дотримання (87%), що спрощує перехід від безробіття до самозайнятості (65%) і надає, серед іншого, прямі податкові пільги (61%).

⁸⁰ Заходи щодо стимулювання покупців купувати товари, що декларуються (наприклад, ваучери послуг) або для стимулювання постачальників оформлювати операції, за допомогою амністій, скорочення ПДВ, схеми поступового оформлення тощо.

⁸¹ Більшість ініціатив складалася з інформаційно-просвітницьких кампаній для інформування працівників та роботодавців про ризики і витрати, пов'язані з незадекларованою працею (61%), щоб інформувати користувачів (61%) або робітників (57%) про переваги задекларованої праці. Заходів, спрямованих на підвищення обізнаності про законодавство про працю, соціальне забезпечення і податкові закони, вживають у 65% країн.

практика стримування, а 93% країн поклалися на застосування санкцій⁸². Що ж до заходів з поліпшення виявлення, 83% країн обмінювалися даними, а 74% вимагали реєстрації працівників до початку або в перший день роботи. Також використовувалися сертифікація підприємств (65%), обов'язкова ідентифікація працівників на робочому місці (65%), а також координація діяльності між різними установами (61%). Цікаво, що в тій самій публікації зазначено, що тільки 45% учасників з країн, де були реалізовані запобіжні заходи, вважали їх ефективними порівняно з практикою стримування, і демонстрували значну перевагу у ставленні, що підтримує використання санкцій для вирішення проблеми незадекларованої праці, а не стимулюючого підходу, що сприяє легальному оформленню.

Незадекларована праця зазвичай вважається явищем із сильними негативними наслідками, що привертає значну політичну увагу в більшості країн, як свідчать такі приклади. У Бельгії політика з цього питання визначається Радою міністрів, а в 2008 році було створено посаду заступника міністра по боротьбі з шахрайством, що безпосередньо підпорядкована прем'єр-міністру. В Іспанії в 2010 році⁸³ і пізніше в квітні 2012 року⁸⁴ було прийнято Національну комплексну стратегію запобігання і виправлення шахрайства в фінансовій сфері, у галузі праці та соціального захисту. В Італії існує спеціальний міжвідомчий координаційний механізм для боротьби з незадекларованою працею. Такі ініціативи окупилися, оскільки позитивні результати від оздоровлення принесли держбюджетам мільйони євро. У Франції в листопаді 2012 року прем'єр-міністр визначив новий план щодо боротьби з незадекларованою працею на період 2013–2015 рр., зосередивши увагу на санкціях щодо всіх нелегальних форм транскордонного працевлаштування, контролі субпідрядних організацій, санкціонуванні фіктивних професійних статусів і незаконного працевлаштування нелегальних іноземних працівників. Програма передбачає активну підтримку з боку уряду та соціальних партнерів, дає змогу поліпшити контроль через професіоналізацію послуг і координацію зусиль, спрямованих на боротьбу з шахрайством відомчих оперативних комітетів (CODAF)⁸⁵. У Норвегії в 2008 році було створено Об'єднаний альянс проти тіньової економіки.

У більшості випадків уряди розглядають незадекларовану працю в рамках ширшої сфери соціального і податкового шахрайства й доручають контроль над цим питанням або інспекціям праці, або соціальним органам та податковій інспекції. Підхід кожної країни до вирішення цієї проблеми значною мірою залежить від національних систем правового й державного управління та політичних варіантів і переважно зосереджений або на стримуванні, або на сприянні дотриманню. Проте фінансова криза змусила деякі європейські країни переглянути пріоритети в бік відновлення доходів і бюджетного контролю, надаючи більшого значення податковим розслідуванням, ніж захисту прав трудящих. В Ірландії, наприклад, податкова інспекція та відділ соціального захисту є провідними агенціями. В інших країнах, зокрема у Франції, всі установи, що займаються «незаконною» робочою силою, мають рівну вагу, а деякі, приміром, Іспанія, відводять важливішу роль інспекції праці. Незалежно від точної ваги інспекцій праці в кожній системі, вони вважаються фундаментальними і значною мірою сприяють стійкості європейських соціальних моделей. В Італії, наприклад,

⁸² 87% з них адміністративного характеру, а 74% – кримінального.

⁸³ www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al.../Plan_int_fraude.pdf.

⁸⁴ Knowledge Bank of Good Practices of Eurofound, доступно за адресою: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

⁸⁵ http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/plan_national_de_lutte_contre_le_travail_illegal.pdf.

діяльність державних установ, що займаються питаннями інспекції праці (Міністерство праці та соціальної політики), у 2012 році зала змогу отримати 1 631 703 292 євро на соціальне забезпечення⁸⁶.

3. Вирішення проблеми незадекларованої праці через систему інспекції праці

3.1 Роль інспекцій праці

Увесь спектр питань, пов'язаних з незадекларованою працею, в основному розглядають кілька установ, а саме: інспекція праці, соціального забезпечення, податкова та імміграційна інспекції. Хоча інспекції праці є одними з провідних органів, деякі країни приділяють більше уваги дотриманню податкового законодавства, а не захисту прав трудящих. В Австрії та Німеччині, наприклад, у 2002 та 1991 роках відповідно, функцію контролю за незадекларованою працею було передано до Федерального міністерства фінансів.

Навіть за наявності широкого кола повноважень, як в Іспанії, де частина нагляду за дотриманням законодавства з соціального забезпечення перебуває під егідою інспекції праці, не всі прояви тіньової економіки стосуються сфери діяльності інспекції праці, приміром, коли вони не оплачуються або підпадають під юрисдикцію інших установ, як це найчастіше буває із самозайнятістю.

Повноваження інспекції праці ЄС вельми різноманітні, хоча й мають загальну основу згідно з Конвенцією МОП № 81. Такі характеристики, як наявність єдиної установи або спеціалізованих інспекцій, охоплення трудових відносин та безпеки і охорони здоров'я (наприклад, Бельгія, Болгарія, Франція, Греція, Італія, Люксембург, Португалія, Іспанія і Румунія) або коло повноважень, традиційно орієнтоване на законодавство з охорони праці (наприклад, Кіпр, Данія, Німеччина, Норвегія, Великобританія), впливають на значення, яке надається інспекцією праці в кожній країні, коли йдеться про порушення трудового законодавства. Інші функції, такі як адміністративний поділ території, застосовні моделі римського або загального права, а також адміністративних і кримінальних покарань, наявність альтернативних механізмів, що забезпечують дотримання, та інших механізмів, є важливими змінними, які допомагають зрозуміти різні ролі інспекцій праці в рамках ЄС.

Незважаючи на відмінності, у деяких країнах, де традиційне коло повноважень інспекції праці охоплює дотримання норм безпеки та охорони праці, для вирішення питань зайнятості були створені нові органи. Це стосується насамперед Ірландії, де з метою забезпечення дотримання законодавства у сфері прав зайнятості, у результаті підписання урядом і соціальними партнерами рамкової Угоди про соціальне партнерство в 2007 році було створено Національний орган з прав зайнятості (NERA)⁸⁷. Уперше інспектори праці були залучені до сприяння виконанню положень трудового законодавства⁸⁸. Процеси перебудови відбулися також у Нідерландах, де

⁸⁶ Національні дослідження.

⁸⁷ У деяких інших країнах, що не входять до ЄС, наприклад у Швейцарії, було створено нові органи влади. З 1 січня 2008 року набрав чинності закон про незадекларовану працю, яка передбачає призначення перевіряючого органу з посиленими слідчими повноваженнями на рівні кантонів. Насамперед це призвело до перегрупування служб інспекції праці та агенцій, відповідальної за контроль за трудовими мігрантами.

⁸⁸ Що закріплено законопроектом про дотриманням законодавства про зайнятість у 2008 р. На момент написання у рамках нового правового акта планується, що інспекторів праці буде

було створено нову інспекцію SZW для контролю за дотриманням правил у сфері умов праці, запобігання серйозним небезпекам, пов'язаним з небезпечними речовинами, питань незаконної зайнятості та мінімальної заробітної плати, здійснення актів соціального забезпечення і виявлення шахрайства, а також інспекції з експлуатації та організованої злочинності в рамках ланцюга праці й доходу (експлуатація праці, торгівля людьми і великомасштабне шахрайство у сфері соціального забезпечення), останнє під егідою Державної прокуратури.

1 січня 2008 року у Швейцарії набрав чинності Федеральний закон про незадекларовану працю, який передбачає призначення перевіряючого органу на рівні кантонів з посиленими слідчими повноваженнями. Передусім це призвело до змін у структурі служб інспекції праці та агенції, відповідальної за моніторинг працівників-мігрантів. Нині, наприклад, у Женеві інспектори проводять спільні перевірки умов праці в секторах з найвищим рівнем незадекларованої праці (послуги прибирання, готелі й підприємства громадського харчування тощо), в яких беруть участь усі інспекційні органи. Останнім часом було узгоджено та схвалено на законодавчому рівні суворіші штрафні санкції (штрафи, позбавлення права на державні замовлення та публікація назв фірм-порушників в Інтернеті).

Реструктуризація державних установ відбулася також у Бельгії, де для боротьби з великомасштабним шахрайством з державною допомогою були об'єднані в Службу соціальної інформації та розслідування Федеральна рада по боротьбі з нелегальною працею і соціальним шахрайством та Федеральний координаційний комітет. Розширені повноваження інспекції праці мають місце також у Румунії та Польщі, де, відповідно, з 1999 і 2007 років, правомірність використання іноземної робочої сили перебуває під наглядом інспекції праці⁸⁹.

Також було створено міжвідомчі органи, національні керівничі групи та тристоронні комітети. У 1998 році в Італії для збору даних про неформальну економіку було сформовано Національний комітет з оформлення незареєстрованої праці. Комітет пропонує політики формалізації та інші ініціативи⁹⁰. Зовсім недавно в державі було зміцнено повноваження Міністерства праці та соціальної політики щодо ролі інспекторів праці, а також посилено координацію заходів за допомогою створення Головного управління з питань інспекційної діяльності⁹¹. У Люксембурзі з 2000 року працює Міжвідомча адміністративна група з боротьби з нелегальною працею (CIALIT). Того ж року у Фінляндії було створено Дирекцію по боротьбі з економічними злочинами.

У деяких країнах було створено спеціалізовані підрозділи або команди. Це стосується Іспанії, де в 2007 році було організовано спеціальні групи для боротьби з неформальною економікою, порушеннями на автомобільному транспорті та у субпідрядних ланцюгах. Для розслідування соціального шахрайства, пов'язаного з працевлаштуванням, при Федеральній службі соціального забезпечення в Бельгії було створено осередок інспекторів GOTOT.

перейменовано на офіцерів з контролю. Вони й далі працюватимуть з недоплатами національної мінімальної заробітної плати, ставками заробітної плати, незаконними методами оплати, незаконними відрахуваннями, ухиленням від ведення обов'язкових документів і реєстрів, а також працею без дійсних дозволів на роботу.

⁸⁹ Банк знань про передовий досвід Eurofound розміщено за адресою: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

⁹⁰ Банк знань про передовий досвід Eurofound розміщено за адресою: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

⁹¹ Законодавча постанова № 124 від 23 квітня 2004 року про раціоналізацію функцій соціальної безпеки та інспекції праці.

Крім того, сформовано спеціалізовані групи з усіх питань прикордонної служби, роботи автомобільного транспорту⁹², а також мережу інспекторів (COVRON), що спеціалізуються на транскордонних заходах і контролі іноземних роботодавців, які відправляють працівників до Бельгії. Зловживання у використанні робітників у домашніх господарствах змусило Національне управління з питань соціального забезпечення створити спеціальну команду для аналізу та виявлення такої практики. Існують й інші групи, які спеціалізуються на портових операціях, морських перевозках і торгівлі людьми. У Португалії, наприклад, у 2010 році було створено внутрішню цільову групу з питань незадекларованої праці, а згодом і робочу групу для визначення параметрів кампанії у цій сфері. В 2007 році Польська інспекція праці створила Департамент із законності праці, а також спеціалізований підрозділ у кожній районній інспекції. У Литві з метою аналізу тенденцій, визначення пріоритетів і затвердження конкретних підходів у сфері незадекларованої праці також було створено координаційну групу. У Великобританії в 2001 році було організовано орган JoSets, що координує заходи Міністерства праці та пенсій (DWP), доходів (HMRC), і службу зайнятості «Робота Плюс» у сфері будівництва, таксомоторного і кур'єрського сервісу, громадського харчування та готельного бізнесу.

Незважаючи на відмінності між системами інспекції праці в різних країнах Європи, загальний принцип полягає в заохоченні дотримання законів, що захищають права працівників, і це є відмінною рисою інспекції праці щодо інших органів. Інспектори праці часто поновлюють працівників у правах на зарплати і компенсації. У Португалії, наприклад, щоб правопорушник сплатив мінімальний штраф, слід розглянути всі права працівників. У всіх випадках порушень заборгованість повертає працівникам у судах прокурор, якому інспекція праці передає справи з сертифікацією заборгованості із заробітної плати⁹³.

У процесі боротьби з незадекларованою працею інспекції праці стикаються з багатьма труднощами і проблемами. Як роботодавці, так і працівники часто відмовляються від співпраці, останні через страх втратити роботу або через вигоду отримання заробітної плати «у конверті», з якої не потрібно сплачувати податки, чи навіть через правові обмеження для працевлаштування, такі як відсутність сертифікації, мінімальний вік для прийому на роботу або нелегальний статус у країні. Деякі працівники вибирають незадекларований підхід, коли отримують допомогу по безробіттю або відпустку через хворобу, особливо якщо вони можуть працювати вдома або незалежно. З іншого боку, роботодавці прагнуть скоротити експлуатаційні витрати та уникнути обмежень, що накладає трудове законодавство на їхню управлінську гнучкість. Цей опір і постійна мутація шахрайських практик зобов'язують інспекції праці постійно удосконалюватись, у тому числі приділяти значну увагу докладному аналізу навколишнього середовища. Це пояснює важливість співпраці з традиційними учасниками, такими як соціальні партнери, а також спроби працювати з незвичайними сторонами, такими як спостережні центри, науково-дослідні інститути та університети, а також НУО.

⁹² Національні дослідження.

⁹³ Інформація від уряду.

3.2 Досвід планування інспекції праці у сфері незадекларованої праці

Незадекларована праця стала пріоритетом для багатьох інспекцій праці, і це відображено в їхньому щорічному плануванні (у Бельгії, Франції, Італії, Литві, Португалії, Іспанії, Румунії). Планування регулярних заходів та ініціативних дій у сфері незадекларованої праці стало стандартною практикою для інспекцій праці в країнах ЄС. Під час розгляду питання про незадекларовану працю пріоритети багатьох інспекцій праці зосереджено на секторі високих ризиків і сезонних робіт⁹⁴, у тому числі будівництві, сільському господарстві, прибиранні, роздрібній торгівлі, готельному бізнесі, туризмі. Крім того, пріоритет мають також агенції постійної і тимчасової зайнятості та всі форми наймання з використанням посередників. Дедалі важливішими для інспекцій стають карти ризиків, зокрема через обов'язкові вимоги Директиви ЄС 2009/52/ЄС про встановлення санкцій щодо роботодавців, які незаконно працевлаштовують громадян третіх країн.

У деяких випадках визначення пріоритетів щодо ризиків недотримання ґрунтується на точній інформації. У Бельгії Організація по боротьбі з шахрайством при службі соціальної інспекції (OASIS) розробляє попереджувальні індикатори, що дають змогу вибирати окремі цілі, такі як збільшення обороту у разі зменшення кількості працівників, скорочення кількості зареєстрованих співробітників вище від певного порогу, великі розбіжності в загальному фонді заробітної плати та чисельності працівників порівняно з попередніми деклараціями зайнятості⁹⁵. У Португалії пріоритети встановлюються на основі показників, отриманих за допомогою інформаційної системи, що посиляється на інформацію, надану системою соціального забезпечення та соціальними партнерами. У результаті цього у плані дій на 2008–2010 роки такими, що потребують серйозної уваги, визнані повністю або частково незадекларована праця; нерегулярне використання строкових трудових договорів; тимчасова робота, працевлаштування і відрядження працівників різних секторів – від будівельної галузі до сезонних робіт у сільському господарстві та туризмі. У багаторічному плані встановлено, що для 60% з 12 000 установ, які підлягають інспекції у сфері трудових відносин, існує ризик соціального шахрайства. Кожні три місяці проводилася загальнонаціональна скоординована кампанія, де задіяні всі або більшість інспекторів праці. Центральний відділ готував інтервенції, розробляв керівні принципи, контролював виконання, забезпечував узгодженість підходів та у випадках більш складних і вимогливих дій, втручався в роботу груп інспекторів на місцях.

Точність обраних стратегій залежить від доступу до надійних, повних та оновлених джерел інформації про підприємства, галузі, працівників, результати попередніх відвідувань інспекторів, санкції та втручання з боку інших органів. Політичні варіанти, академічні дослідження, офіційні статистичні дані та скарги, отримані від зацікавлених сторін, також розглядаються як індикатори, на яких ґрунтуються майбутні заходи⁹⁶.

⁹⁴ У багатьох випадках це стає етичною дилемою для інспекторів праці – вибір між обов'язком доповідати про іммігрантів з нелегальним статусом перебування чи праці та їхньою місією із захисту прав трудящих, оскільки повідомлення імміграційній владі, що є обов'язком державного службовця, призведе до депортації робітників.

⁹⁵ Національні дослідження.

⁹⁶ Масову інспекцію було проведено, наприклад, влітку 2010 року, коли мобільні групи інспекторів охопили всю національну берегову лінію і протягом тижня шукали незареєстрованих працівників курортів, ресторанів і барів. Такий самий підхід було використано для інших секторів, таких як будівництво і торгівля, де групи від 20 до 60 інспекторів у постійному контакті мобільним телефоном з координаторами в штаб-квартирі упродовж кількох годин відвідували всі установи в обраному районі. Сектор і зону інспекції було оголошено інспекторам під час короткої наради безпосередньо перед втручанням, що гарантувало ефект

У деяких країнах, з причини поширеності явища, інспекції праці були змушені переглянути свою політику та зробити контроль незадекларованої праці складовою частиною усіх своїх відвідувань. Наприклад, у Румунії, незалежно від основної мети відвідування, наявність незадекларованої праці перевіряється в будь-якому разі. Інспектори з охорони праці зобов'язані негайно повідомляти своїм колегам про всі підозри, пов'язані з різноманітними формами незаконної зайнятості, які вони могли спостерігати. Такий підхід може дати необхідні результати, але в будь-якому випадку не слід забувати про нагляд за дотриманням стандартів професійної безпеки і охорони праці, оскільки це один з основних обов'язків інспекції праці⁹⁷. Крім того, слід урахувати, що, згідно зі статистичними даними на національному та регіональному рівні в Європі⁹⁸, економічна криза може істотно вплинути на безпеку і охорону здоров'я на всіх рівнях.

Хоча багато інспекцій мають досвід скрупульозного планування своєї діяльності на основі аналізу ризиків, цей підхід частіше використовується для класифікації рівня відповідності вимогам професійних стандартів безпеки та охорони праці, а не трудових відносин. Насправді існує не так багато конкретних методик аналізу ризиків у сфері незадекларованої праці, а загальноєвропейські показники напрямів уваги інспекції праці в цій сфері також усе ще мають бути узгоджені.

Інспекції праці особливо важко вжити заходів, коли йдеться про сектори, де трудові відносини або важко виявити (домашня робота), або вони вимагають серйозних зусиль для класифікації відповідності наявного працевлаштування вимогам стандартних цивільно-правових договорів (наприклад, для професій, де підпорядкування менш очевидне і потребує ретельного розслідування: лікарі, юристи, бухгалтери, художники, журналісти ...) ⁹⁹. В останньому випадку основними інструментами, які використовують інспектори¹⁰⁰, є списки показників, передбачених законом або критеріями центральної влади, що допомагають охарактеризувати справжню природу фактичної роботи.

3.3 Стратегії та методи інспекції праці, що застосовуються до незадекларованої праці

Відповідно до ст. 3 Конвенції № 81, функції інспекції праці мають два аспекти. З одного боку, вона здійснює контроль за виконанням правових положень¹⁰¹ (навіть

несподіванки. Інспектори праці повинні були зібрати всю інформацію безпосередньо під час візиту, давати робітникам підписувати протоколи співбесіди, що мали бути використані як докази в суді. Поліцейські автомобілі патрулювали зону, щоб допомогти інспекторам праці в разі перешкод або відмови будь-якого працівника співпрацювати. Ці заплановані ініціативи дали хороші результати. У 2009 році було оформлено 5622 трудових відносин, зібрано понад 2500 мільйонів євро на соціальне забезпечення і щонайменше 5500 млн євро отримано у вигляді штрафів. Також для працівників було стягнуто більше ніж 15 млн євро заборгованості (заробітна плата нижча від мінімальної, що встановлюється колективним договором, неоплачувана відпустка, понаднормові тощо).

⁹⁷ Національні дослідження.

⁹⁸ Огляд результатів анкетування робітників з професійними захворюваннями в ЄС і загальна кількість нещасних випадків у країнах Європейського Союзу. Головний комітет інспекції праці. Внутрішній документ для 56-го засідання 28 травня 2009 року, Прага, Чехія.

⁹⁹ Національні дослідження.

¹⁰⁰ Див. Bignamì, R., Casale, G., Fasani, M. (2013), *op.CiT*.

¹⁰¹ Відвідування на робочому місці дає унікальну можливість контролювати дотримання різних аспектів законодавства і поліпшення трудових відносин з негайним набранням чинності.

до формальної та практичної інспекції¹⁰²). З іншого боку, вона виконує превентивну функцію й надає інформацію та освітні послуги. Ця складна роль робить інспекцію праці ключовим органом для вирішення численних проблем, пов'язаних з незадекларованою працею. Оскільки ресурси інспекцій досить обмежені, слід використовувати інноваційні підходи, зокрема за рахунок поліпшення спроможностей для виявлення порушень, з використанням координації зусиль з іншими органами, а також спираючись на експертність і практичний досвід соціальних партнерів. На основі аналізу Eurofound було зроблено висновок про те, що в сфері боротьби з незадекларованою працею інспекції праці ЄС досі переважно використовують підхід стримування, хоча зусилля щодо профілактики та заходи щодо трансформації незадекларованої праці в законну зайнятість стають дедалі частішими¹⁰³. У зв'язку з цим слід зазначити, що рекомендації про широкий підхід, що включає профілактичні заходи¹⁰⁴ Керівного принципу Європейської комісії зайнятості № 9, мали певний вплив на національні варіанти.

Серед профілактичних інформаційних кампаній, для інспекції праці одними з найпоширеніших варіантів є «гарячі лінії» і центри телефонної підтримки, що надають інформацію про юридичні зобов'язання та права працівників. Правозастосування переважно ґрунтується на введенні санкцій адміністративного чи кримінального характеру і дедалі більше на покараннях, суть яких полягає у використанні негативної реклами підприємства, що використовує незадекларовану працю, обмеження на торгах на держзамовлення та позбавлення фінансових допомог.

Стратегії розробляються або на галузевій основі, що охоплює всі форми незадекларованої праці (наприклад, будівництво, роздрібна торгівля), або через акцентування на конкретних проявах (наприклад, фіктивна самозайнятість), або на специфічних явищах у галузях (наприклад, фальшиві стажування в засобах масової інформації), або на специфічних економічних групах (наприклад, субпідрядні послуги для певної багатонаціональної компанії), або на розмежованих регіонах і секторах (наприклад, неформальна зайнятість на невеликих будівельних майданчиках у районі).

Найпоширенішими є секторні підходи. Наприклад, в Італії визначено стратегію для сільського господарства і будівництва для чотирьох регіонів (Калабрія, Кампанія, Апулія та Сицилія). Робочі групи склалися з 550 інспекторів праці від INPS, INAIL і карабінерів. З березня по грудень 2010 року було проведено перевірки у 10 000 фермерських господарствах і на 10 000 будівельних майданчиках. У результаті було ідентифіковано понад 20 300 нелегальних працівників, з яких 9150 були незадекларовані. Одночасно в перевірених компаніях було зафіксовано понад 10 000 порушень професійних стандартів безпеки та охорони праці.¹⁰⁵

¹⁰² Див. пункт 2 Рекомендації про інспекцію праці, 1947 р. (№ 81), в якій міститься заклик до держав-членів вжити заходів для розгляду планів для нових підприємств або нових виробництв, і ст. 17 Конвенції про інспекцію праці (сільське господарство) 1969 року (№ 129), яка визначає профілактичний нагляд за новою технікою, новими матеріалами або речовинами і новими методами обробки або переробки продуктів.

¹⁰³ Єврофонд (2008), заходи з боротьби з незадекларованою працею в Європейському Союзі, доступно за адресою: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdoc/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>.

¹⁰⁴ Керівництво із зайнятості № 9 про незадекларовану працю, прийнято 22 липня 2003 р. Доступно за адресою: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:260:0001:0003:EN:PDF>

¹⁰⁵ База даних Eurofound.

Дедалі ширше використовуються комплексні підходи. Наприклад, інспекції з питань безпеки і охорони праці додали до кола своїх повноважень розгляд соціально-психологічних ризиків з урахуванням форм зайнятості та неформальності на робочому місці (наприклад, Німеччина). Також вважається, що є ймовірність того, що недотримання вимог безпеки і охорони праці існує паралельно з порушенням трудового законодавства, і навпаки. Це зумовлює важливість співпраці між інспекціями або різними напрямками в одній інспекції як спосіб підвищення ефективності роботи і поліпшення результатів. Усвідомлення необхідності розгляду незадекларованої праці через міждисциплінарні «лінзи» також дало змогу додати до посадових інструкцій інспекторів можливості розглядати, окрім юридичної експертизи, питання фінансів, звітності та інформаційних технологій (наприклад, Франція, Португалія).

Важливим стримуючим чинником є публічність. Інспекції праці використовують засоби масової інформації як звичайний канал поширення інформації про правові зобов'язання і як маркетинговий інструмент, щоб оприлюднювати результати контрольних заходів, у тому числі кількість і розмір санкцій, введених після інспекційної кампанії¹⁰⁶. Плани інспекції в окремому секторі оголошуються через газети, тож перед відвідуванням підприємства можуть самостійно регулювати умови праці відповідно до правових параметрів (Бельгія, Італія, Португалія, Іспанія). Засоби масової інформації також використовуються, щоб засудити та присоромити, тобто після судового розгляду інспекція праці публічно розкриває незаконні практики підприємств-порушників.

Інспекційне відвідування є важливим моментом для збору фактичних даних про незадекларовану працю. Успіх значною мірою залежить від точного планування і використання інституційної синергії. Перед втручанням для отримання знань про підприємства та сектори інспектори праці користуються базами даних, архівами, інформацією про підприємство з Інтернету. Нині в інспекторів є деякі проблеми, наприклад, необхідність точно визначити місце розташування прихованих робочих місць, місцезнаходження керівника бізнесу, а також здатність під час відвідування ідентифікувати всіх працівників в установах. Адже часто організації географічно розпорошені чи не мають чітких фізичних кордонів, наприклад будівельні майданчики або сільськогосподарські підприємства (зазвичай використовується інформація від працівників, які переховуються або тікають з робочих місць). Також є потреба у визначенні відповідальності в субпідрядних ланцюгах.

Серед додаткових проблем – необхідність упорядкування випадків порушень, накладання санкцій та компенсації працівникам, чиї права були порушені, не ставлячи під загрозу робочі місця працівників чи виживання підприємства в цілому. З урахуванням труднощів у зборі доказів існування трудових відносин, особливо якщо вони не мають чіткого визначення в законодавстві, фіктивна незалежна робота також може стати серйозним випробуванням для професійних якостей інспектора праці. Особливо проблематичним є розгляд питань у зв'язку з менш поширеними професіями, наприклад, віддалена робота, робота вдома або хатні роботи, особливо для виявлення випадків та доступу до робочих місць.

Найпоширеніші інспекційні відвідування з метою виявлення незадекларованої праці проводяться інспекціями праці без попередження, зазвичай у вигляді рейду. Інспектори праці відразу йдуть у виробничі приміщення, просять пред'явити посвідчення особи та опитують працівників, звіряють результати опитування з

¹⁰⁶ Див. приклад на <http://www.telebruxelles.net/portail/info/info-regionale/23114-manifestationcontre-la-fraude-sociale>.

реєстрами підприємств, записами соціального забезпечення та іншими документами¹⁰⁷. Найчастіше ідентифікувати працівників та перекрити виходи з приміщення, щоб не дозволити працівникам залишити робоче місце під час інспектування, допомагає поліція. Такий «силовий» підхід, як правило, застосовується до введення санкцій і відновлення виплати соціальних відрахувань і використовується для секторів з високим рівнем ризику там, де інші підходи не дали результату, або у випадку отримання інформації про широкомасштабне використання нелегальних працівників. Щодо цих справ також організують комплексні відвідування спільних груп у співпраці з іншими органами та поліцією.

Характер багатьох галузей (сільського господарства, торгівлі, готельного бізнесу, розваг, туризму, приватної охорони тощо) потребує проведення інспекційних відвідувань після закінчення звичайного робочого часу, в нічний час або у вихідні дні. Наприклад, іспанське агентство ITSS з 2007 по 2009 роки збільшило кількість нічних відвідувань на 63%, а у вихідні дні – на 234%. Результатом стало збільшення кількості виявлених незадекларованих працівників з 34 784 у 2007 році до 48 762 у 2009 році і зростання на 10% доходів від внесків на соціальне забезпечення.

Разом з ідентифікацією працівників, опитуванням і перехресною перевіркою декларацій порівняно зі змістом іншої документації, для визначення їх точного заняття також використовується метод спостереження за умовами праці з аналізом окремих операцій і завдань, особливо коли є потреба встановити наявність трудових відносин. Тривалі співбесіди з роботодавцями та їхніми представниками, іноді юристами і бухгалтерами, щоб отримати інформацію про характер договорів (наприклад, у разі фіктивної самозайнятості), дають змогу виявити випадки недоплати мінімальної заробітної плати, оплачуваних відпусток та ненадання інших пільг, та ідентифікувати роботодавця у складних договірних ланцюгах. Щоб уникнути перешкод і створити нейтральне середовище, співбесіди часто проводять в офісах інспекції праці. Електронні файли розглядають на місці або завантажують для подальшого аналізу.

На оперативному рівні ефект раптовості інспекційного відвідування має основоположне значення для виявлення незадекларованих працівників. Якщо інспектори не можуть отримати швидкий доступ до приміщень, є ризик, що рейд може бути не досить успішним. Наприклад, якщо приміщення захищені замком з біометричним сканером, це може бути сучасним і ефективним методом протидії раптовому відвідуванню інспекції праці або принаймні серйозною перешкодою для багатьох інспекторів. Крім того, багато підприємств використовують складні засоби управління доступом до своїх приміщень, зокрема сканери відбитків пальців, райдужної оболонки ока тощо, для контролю прогулів або як складник системи фізичної безпеки. Свобода доступу інспекторів праці обмежується цими законними методами охорони, особливо щодо раптових перевірок. Повідомляється, що час, який витрачається для отримання доступу до приміщень, дає змогу менш сумлінним роботодавцям приховати або відпустити незадекларованих працівників, використовуючи окремі виходи, наприклад, гаражі. У таких випадках інспекціям

¹⁰⁷ Більшість загальних документів, які перевіряють інспектори праці, – це трудові договори, реєстри співробітників, правила внутрішнього розпорядку, дозволи для громадян третіх країн, реєстри робочого часу і понаднормової праці, платіжні відомості, внески на соціальне забезпечення, ліцензії (наприклад, агенцій з тимчасового працевлаштування). Також перевіряють фінансові документи і комерційні контракти для порівняння, наприклад, заявленої робочої сили, з розміром поставок для клієнтів, визначають субпідрядників, що працевлаштовують працівників на межі правових вимог, фіктивну самозайнятість або для точної ідентифікації власника і відносин з іншими підприємствами.

праці доводиться докладати особливих зусиль для збору доказів, зокрема при плануванні відвідування.

Інноваційні підходи гарантують успіх у складних випадках. У Швеції ефективним засобом контролю, спрямованим на боротьбу з незадекларованою працею, став проект ID06 для сфери будівництва, що вимагає від усіх робітників на будівельних майданчиках зареєструватися і постійно носити відповідні картки – посвідчення особи. Аналогічні заходи були введені в Італії, Люксембурзі, Норвегії та Португалії. В Італії картки – посвідчення особи використовують на будівельних майданчиках з 2006 року, хоча роботодавці, у яких менш ніж десять співробітників, звільняються від обов'язку видачі цих карток, проте зобов'язані вести щоденний реєстр. У Швеції в січні 2007 року було прийнято закон, що зобов'язує реєструвати персонал, який працює в ресторанах і перукарнях. За оцінками Національного податкового органу, в результаті проведення цього заходу було оформлено близько 4200 незареєстрованих працівників. Інші інноваційні методи виявлення незадекларованої праці передбачають порівняння різних цін пропозиції на публічних торгах. Коли пропозиція значно нижча, ніж у конкурентів, це розглядається як показник ризику того, що роботодавець не виплачує допомогу із соціального забезпечення чи інші внески, відповідно, пропонує послуги за цінами нижчими від ринкової вартості. Такий підхід використовується, наприклад, в Естонії та Португалії¹⁰⁸.

Оцінка використання незадекларованої праці на плантаціях¹⁰⁹

Іспанія використовує такий метод виявлення сезонних незадекларованих працівників під час збору врожаю на апельсинових плантаціях і виноградниках.

Інспектори праці збирають інформацію про розмір підприємства, аналізуючи земельні кадастри, рівні виробництва та врожайності. Потім вони оцінюють кількість працівників і робочих днів, необхідних для підтримання такого виробництва. Якщо кількість працівників, зареєстрованих у базі даних соціального страхування, не збігається з розрахунком, роботодавці повинні пояснити причину невідповідності. У разі, якщо вони не відповідають або не надають підтвердження, на плантації проводиться інспекція з метою виявлення незадекларованих працівників. Якщо таких знаходять, на роботодавця чекає суворе покарання.

Якщо плантації розташовані в ізольованих районах, відвідування готують з використанням Google Maps.

Метод дає хороші результати. Наприклад, у 2009 році в регіонах і секторі реєстрація працівників в органах соціального захисту зросла на 217%.

Ще одною проблемою для інспекторів праці може стати доступ до електронних файлів, що містять інформацію про працівників, заробітну плату і робочий час. Деякі підприємства використовують спеціальне програмне забезпечення, яке дає змогу негайно і миттєво змінити файли щойно інспектори праці попросять їх надати підтвердження. Оскільки інспектори не завжди знають, як виявити ці шахрайські методи, отримати доступ або аналізувати електронні дані, розслідування може бути важким і неточним. Щоб упоратися з цим, наприклад, у Бельгії інспектори мають право опечатувати комп'ютерне обладнання, коли це необхідно для розслідування або збору доказів¹¹⁰.

¹⁰⁸ Банк даних Eurofound.

¹⁰⁹ Інформація надана урядом.

¹¹⁰ Стаття 35 Кримінального кодексу.

Через обмеження доступу інспекторів праці до приватного домашнього господарства особливо складним для розслідування сектором є домашня робота. У ряді країн ЄС, відповідно до зобов'язання поваги до приватного життя, встановленого у ст. 8 Європейської конвенції про права людини¹¹¹, доступ до приватного житла надається тільки за згодою домовласника або за наявності судового дозволу. Оскільки успішність інспекційних відвідувань для контролю незадекларованої праці багато в чому залежить від чинника раптовості, багато інспекцій схильні вважати, що їхнє втручання в сектор дає негативні результати і взагалі неефективне. Цей факт, а також невелика кількість скарг¹¹² може допомогти пояснити низьке охоплення сектору. В Ірландії департамент НЕРА надсилає роботодавцям поштове повідомлення про необхідність впустити інспектора праці в будинок для виконання інспекційного відвідування. У разі відмови роботодавець повинен надати альтернативне місце для зустрічі. Метод дає хороші результати, але він, як і раніше, не допомагає виявленню місць використання незадекларованих хатніх робітників.

У багатьох країнах проблемою є насильство стосовно інспекторів, коли відвідування відбувається у секторах високого ризику і на підпільних підприємствах. Але ці сектори – не єдине джерело ризику. Наприклад, трагічні випадки сталися у Франції на фермі в провінції Дордонь, де було вбито двох інспекторів праці. Також часто трапляються словесні погрози. З цієї причини у Польщі та Португалії завжди направляють на відвідування по два інспектори¹¹³ обов'язково з мобільними телефонами. Зазвичай, коли очікується серйозний опір, інспектори виїжджають у супроводі поліції¹¹⁴.

Для інспекції праці можна адаптувати досвід інших систем контролю, що допомагає підвищити ефективність. Прикладом може слугувати ініціатива Естонії, де в 2008 році податкова служба висунула вимогу до 1000 підприємств із зарплатою нижче від рівня по галузі обґрунтувати різницю. У результаті 46% заявлених компаній скорегували заробітну плату та збільшили задекларовані суми. Це виявилось продуктивним для контролю заниженого декларування заробітної плати¹¹⁵.

¹¹¹ У статті 8 Європейської конвенції передбачено таке: «(1) кожна людина має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. (2) Не повинно бути ніякого втручання з боку публічної влади в здійснення цього права, за винятком випадків, коли воно є необхідним відповідно до закону у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, суспільної безпеки або економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням чи злочину, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб.»

¹¹² У Латвії, наприклад, у 2011 році було отримано тільки дві скарги від хатніх робітників, у Португалії – менше ніж 20, а в Іспанії скарг не було взагалі.

¹¹³ Інформація надана урядом.

¹¹⁴ Після створення робочої групи в 2005 році Комітет старших інспекторів праці «направив опитувальник держав-членів, щоб отримати інформацію про випадки насильства стосовно інспекторів. З 25 отриманих заповнених анкет тільки дві країни заявили, що не стикалися з фізичним насильством. Опір чинився переважно у формі перешкод для інспекційного візиту і вербального насильства. Не повідомлялось про існування різниці між Північною і Південною Європою, або між новими і старими державами-членами, насильство спостерігається переважно в дуже невеликих компаніях і секторах, таких як будівництво, готельний бізнес і сільське господарство. SLIC розробив ефективне практичне керівництво про те, як оцінювати, запобігати і справлятися з агресивною поведінкою.

¹¹⁵ Банк даних Eurofound.

3.4 Інструменти і технічна підтримка інспекторів праці

Перший і найкращий інструмент, що допомагає інспекторам праці ефективно вирішувати питання незадекларованої праці, – це закон. Законодавство ЄС передбачає спеціальні правила, що сприяють контролю законності трудових відносин (наприклад, вимога до роботодавця інформувати працівника про умови трудового договору), встановлені Директивою Ради № 91/533/ЄЕС.

Деякі правові норми можуть, по суті, бути досить корисними для вирішення питання неформальної зайнятості та фіктивного незалежного статусу, наприклад, правові презумпції, що встановлюють наявність трудових відносин¹¹⁶ згідно з Рекомендацією МОП 2006 року (№ 198). У таких країнах, як Португалія, існує правова презумпція існування трудового договору, коли можливо перевірити існування двох або більше індикаторів, визначених законом¹¹⁷. В Іспанії кількість субпідрядних рівнів обмежується для будівельної галузі, а концепції підрядника, субпідрядника і незалежного працівника чітко визначені, що полегшує контроль за дотриманням і правоохоронні дії¹¹⁸.

Технічні засоби, розроблені для виявлення незадекларованої праці, включають в себе плани-карти, критерії відбору підприємств, керівництва, оперативні вказівки, контрольні списки та сценарії співбесід, протоколи відвідування і контрольні процедури. Щодо процедур, то, наприклад, в Ірландії, інспектори NERA проводять перевірки на основі узгоджених процедур, у тому числі контрольних переліків та опитувальників, в яких детально описані методика проведення інспекційного відвідування і заходи, що застосовуються у разі виявлення порушень. У Бельгії існує орган SIRS (*Service d' Information et de Recherche Sociale, тобто Служба соціальної інформації і досліджень*)¹¹⁹, який розробляє загальні інструменти для різних соціальних інспекцій, такі як посібники з повноважень інспекторів відповідно до Соціально-кримінального кодексу, інструкції для щомісячних перевірок, інструкції з підготовки і подання статистики, керівництво з використання стандартних форм. Керівництва з юридичної інтерпретації (приміром, Керівництво з міжнародних відряджень працівників, 2009 р.), періодична інформація, зокрема, бюлетені CODAF, які містять останні новини про роботу інспекції, статті з юриспруденції і про

¹¹⁶ Наприклад, стаття 6 (3) Директиви 96/52/ЄС встановлює, що слід припускати юридичну презумпцію про трудові відносини громадян третіх країн на термін не менше ніж три місяці, якщо будь-яка зі сторін не може довести зворотне. Загальні критерії для визначення природи професійних відносин є сполучною ланкою підпорядкування однієї сторони іншій. Закон Бельгії від 25 серпня 2012 року встановлює юридичну презумпцію, коли існує понад половину визначених критеріїв існування підпорядкованості. Серед таких критеріїв, наприклад, відсутність економічного ризику для незалежного працівника або відсутність будь-якої здатності фіксувати ціну послуг, що надаються. Презумпція відноситься тільки до деяких секторів (будівництво, нерухомість, охорона, транспорт та прибирання). Дивіться також Casale, G., (2011), *the Employment Relationship. A Comparative overview*, Hart Publishing, Oxford, ILO, Geneva.

¹¹⁷ Стаття 12 Кодексу законів про працю, затвердженого Законом № 7/2009 від 12 лютого 2009 року. Презумпція може бути встановлена на основі таких показників: коли діяльність проводиться в місці, що належить бенефіціару або визначається ним, коли робоче обладнання та інструменти є власністю бенефіціара, коли години роботи визначаються бенефіціаром, коли регулярно виплачується одна і та сама сума за виконану роботу або коли постачальник роботи займає керівне становище в організаційній структурі бенефіціара діяльності.

¹¹⁸ Закон № 32/2006 від 18 жовтня 2006 року.

¹¹⁹ Державна служба створена Законом про програму від 27 грудня 2006 року в рамках міністерств праці, соціальних справ, юстиції, міністерством з незалежних робіт і заступником міністра, що відповідає за координацію соціальних послуг та боротьбу із соціальним шахрайством.

незадекларовану працю. Крім того, працює регіональний постійний секретаріат CODAF, який надає інспекторам правову і технічну підтримку в найскладніших випадках¹²⁰. До того ж у Бельгії існує спостережний пункт нагляду за шахрайством при інспекції ONEM, який здійснює аналіз нових форм шахрайства та розробляє інструменти контролю. Існує тест UNIZO, який може допомогти встановити характер договірних відносин завдяки використанню математичної формули, що визначає, чи людина є найманим працівником, чи індивідуальним підприємцем¹²¹. У 2006 році в Іспанії було розроблено керівництво з контролю нелегальної економіки і праці мігрантів, а в 2007 році¹²² – оперативні критерії. У Франції інспектори праці одержують постійну юридичну та методологічну підтримку в межах міжміністерських інструкцій¹²³. У Португалії створено Головне управління з підтримки інспекційної діяльності при Національному органі нагляду за умовами праці, яке веде базу даних законодавства, юриспруденції і колективних договорів в інтрамережі, куди також завантажено¹²⁴ всі методологічні інструменти.

Норми і правила¹²⁵ національного органу щодо прав у сфері зайнятості

НЕРА розробила для роботодавців Кодекс норм і правил і Керівництво щодо проведення інспекцій, які розміщені на їхньому сайті. Зведення практичних правил для визначення статусу зайнятості або самостійної зайнятості осіб, яке було підготовлено в рамках Програми процвітання і справедливості й оновлюється Групою контролю прихованої економіки в 2007 році, спрямовано на усунення хибних уявлень про визначення самозайнятих або найманих працівників. У кодексі наведено критерії визначення, чи фізична особа є найманим¹²⁶, чи самозайнятим працівником. У ньому також викладено наслідки, що впливають з визначення статусу особи, і міститься контактна інформація організацій, до яких слід звертатися у разі виникнення сумнівів.

Бази даних з інформацією про підприємства, робочі місця, інспекційні відвідування і процедури є основними інструментами та існують у більшості інспекцій, хоча і на різних рівнях складності й повноти¹²⁷. Інформаційні технології можуть підвищити результативність інспекції праці не тільки у виявленні незадекларованої праці, але й у запобіганні порушенням. У Нідерландах, наприклад, існує база даних, що містить прізвища осіб, яких було оштрафовано за шахрайство, і попереджає інспекції праці та податковий орган щоразу, коли така особа реєструє нове агентство з наймання тимчасових працівників. У Бельгії інспектори використовують стандартні шифровані системи з індивідуальним

¹²⁰ Національне дослідження.

¹²¹ Bronstein, A. (2009), *op. cit.*

¹²² Національне дослідження.

¹²³ Наприклад, Циркуляр від 11 лютого 2011 про здійснення національного плану дій по боротьбі з нелегальною працею 2013–2015 рр., підписаний міністрами економіки та фінансів, бюджету, внутрішніх справ і праці).

¹²⁴ Інформація від уряду.

¹²⁵ Національне дослідження.

¹²⁶ Критерії такі: особа під контролем іншої особи, яка встановлює вид, місце і час виконання роботи; надає тільки робочу силу, отримує фіксовану періодичну заробітну плату, не може передати роботу на субпідряд, не постачає матеріали або обладнання для роботи, не несе особистого фінансового ризику при проведенні робіт, працює встановлені години або певну кількість годин на тиждень або місяць тощо.

¹²⁷ Відсутність спеціалізованого персоналу для управління та інтелектуальних послуг є проблемою для деяких інспекцій. Навіть якщо програмне забезпечення відповідає основним потребам, воно не використовується на повну потужність через відсутність екстраполяції даних і недостатність автоматизованих варіантів пошуку.

електронним підписом, щоб повідомляти про злочини у компетентні органи для накладення штрафів. В Ірландії з квітня 2012 року працює веб-інструмент для реєстрації будівельних майданчиків, яким користуються інспекції праці, що створює надійну основу для планування втручань у секторі¹²⁸. Програмне забезпечення може використовуватися для аналізу ризиків порушень законодавства, вибору цілі та допомагає у розслідуванні справ компаній або юридичних осіб. На жаль, фактично дуже мало інспекцій праці повною мірою використовують ці інструменти, на відміну від податкових органів. В Ірландії, наприклад, податковий орган має повноваження аналізувати електронні системи підприємств, копіювати та завантажувати електронні дані для подальшого вивчення з використанням автоматизованих комп'ютерних методів збору інформації. Цифрова інформація підприємств зберігається на зашифрованих серверах, що гарантують конфіденційність даних.

Розрахунок мінімальних витрат на виробничу діяльність, за умови виконання всіх трудових зобов'язань, може допомогти інспекції праці у виявленні шахрайства. В Італії в 2010 році після укладення угоди соціальних партнерів щодо певних референтних мінімальних витрат на робочу силу було розроблено інструмент для розрахунку витрат на робочу силу в будівництві. *Cassa Edile* (Установа соціального забезпечення) на провінційному рівні засвідчує, чи фірма не виходить за межі цих витрат, у такому разі їй можуть бути запропоновані зменшені соціальні внески. Компанії, що пропонують нижчі витрати, повинні пояснити причину цієї різниці. Нездатність обґрунтувати занижені витрати означатиме декларацію про порушення, яка може бути знята, тільки якщо фірма виплатить різницю між заявленими витратами та належним рівнем¹²⁹. В іншому випадку, Португальський орган нагляду за умовами праці створив разом із соціальними партнерами по сектору довідкові таблиці для сектору приватної охорони, де вказані витрати, пов'язані з колективними угодами з мінімальними розмірами оплати праці, внески на соціальне страхування, страхування нещасних випадків на роботі, медичний нагляд та інші показники. Коли фірми або державні служби вибирають охоронне підприємство, їм не рекомендується наймати таке, вартість послуг якого нижча від мінімальної легальної. Запросивши у компаній-клієнтів або міністерств комерційні контракти, де встановлено ціну послуги, інспектори праці можуть розрахувати рентабельність постачальника послуг. Якщо на папері послуги нерентабельні, то цю компанію буде обрано для подальшої перевірки і позначено як компанію з високим ризиком, яку слід тримати під суворим наглядом.

Нові формальні вимоги до роботодавців іноді можуть бути корисні для цілей контролю. У Греції Законом № 3996/2011 у рамках другого меморандуму уряду Греції з Трійкою було запроваджено спеціальний захід. Компанії з секторів, які будуть обиратися відповідно до рішення міністрів, повинні використовувати електронні трудові карти, щоб реєструвати весь робочий час. Виконання вимоги компенсується за рахунок скорочення непрямих витрат на робочу силу, а недотримання карається суворими санкціями. У трудових картках автоматично фіксується час, коли працівник приходить на роботу та йде з неї, а також перерва. Інформація направляється в електронному вигляді до загальної бази даних, доступної для органів SKEE, IKA і ETAM¹³⁰. У Бельгії згідно із законом від 27 грудня 2012 року набрала чинності обов'язкова щоденна реєстрація всіх осіб, що перебувають на будівельних майданчиках, де працюють принаймні два підприємці одночасно або послідовно, або коли площа будівельного майданчика становить понад 1000 м².

¹²⁸ Національні дослідження.

¹²⁹ База даних Eurofound.

¹³⁰ База даних Eurofound.

Використання електронних пристроїв також може полегшити роботу інспекторів праці, наприклад, як це відбувається з контролем понаднормової праці на автомобільному транспорті відповідно до Правил ЄС № 561/2006¹³¹, за допомогою цифрових тахографів з картами доступу, що забезпечують можливість негайного зчитування даних або дають змогу завантажити накопичені дані для аналізу періодів роботи і відпочинку з використанням програмного забезпечення.

3.5 Програми підготовки інспекторів праці

Питання протидії використанню незадекларованої праці входить до навчальних програм у багатьох інспекціях як для початкового, так і для безперервного навчання. Наприклад, у Франції й Португалії під час початкової підготовки, у середньому два тижні присвячуються навчання нових призначених інспекторів, як виявляти і використовувати різні методи для розслідування випадків шахрайства, з особливою увагою до нетипових форм праці з порушенням трудового законодавства, таких як фіктивна самозайнятість і неформальна зайнятість. В останньому випадку половина інспекторів праці отримали поглиблену підготовку з питань шахрайства у сфері праці¹³².

Навчання у Франції проводять досвідчені інспектори праці, судді та агенти від інших контролюючих органів. INTEFP (*Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, тобто Національний інститут праці, працевлаштування і професійної підготовки) організовує спеціалізовані міжвідомчі тренінги з метою аналізу випадків незаконної праці та обміну передовими методами збору доказів та опитування. До програми входять модулі з методології контролю, автомобільного транспорту, міжнародного надання послуг, фіктивних субпідрядів, сільського господарства й незаконної практики регульованих професій, таких як водії швидкої допомоги та працівники приватних охоронних агенцій. У 2011 році в Монпельє у співпраці з Національною школою конкуренції, споживання і боротьби з шахрайством (ENCRF) було відкрито новий Міжрегіональний навчальний центр (CIF), що проводить відкритий загальний тренінг для інспекторів праці та економічних інспекторів. Національна мережа шкіл державних службовців також організовує загальні тренінги для державних службовців під час випробувального терміну та допомагає започаткувати майбутнє співробітництво. У 2012 році пройшли навчання 700 офіцерів¹³³.

У Нідерландах та Іспанії¹³⁴ навчання також охоплює питання виявлення випадків шахрайства. В Іспанії інспекторів навчають, як зіставляти дані з різних джерел, наприклад, з декларацій про доходи та з бухгалтерських книг. У Бельгії у кожному офісі існує спеціальна тренінгова група, яка займається організацією регулярного навчання з нових предметів, наприклад, ознайомлення з останніми законодавчими актами. Також проводиться онлайн навчання, наприклад, з ведення протоколів. У Чеській Республіці нещодавно (у 2012 р.) 178 спеціалістів із зайнятості були переведені до Державної інспекції праці, після чого було проведено навчання.

¹³¹ Регламент (ЄС) № 561/2006 Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 року про гармонізацію певного соціального законодавства що регулює автомобільні перевезення, та про внесення змін до Регламенту Ради (ЄС) № 3821/85 і (ЄС) № 2135/98 та скасовує постанову Ради (ЄС) № 3820/85, опубліковану в Офіційному журналі L102 від 11 квітня 2006 року.

¹³² Інформація від урядів.

¹³³ Національне дослідження.

¹³⁴ Міжнародні дослідження.

Однак через економічну кризу деякі країни не мають змоги навчати своїх інспекторів. Наприклад, у Румунії протягом останніх чотирьох років інспектори праці не отримували ніякого фактичного навчання з питань протидії незадекларованій праці, що значно послаблює їхні спроможності. Раніше навчальна програма включала вивчення повного набору інформації про типи та причини незадекларованої праці, законодавство та інспекційні процедури.

Інспектори праці повинні вміти використовувати професійні навички спілкування для проведення інспекційних відвідувань з питань незадекларованої праці, оскільки вони будуть регулярно контактувати з роботодавцями, що чинять опір, погано поінформованими працівниками, працівниками-мігрантами, а також можуть зіткнутися з перешкоджанням проведенню інспекції. Для проведення спільних інспекційних відвідувань з іншими органами потрібен високий рівень впевненості в собі, для чого теж пропонується пройти тренінг.

Нещодавно в рамках реалізації проекту Euro Detachment¹³⁵ на рівні ЄС, що координується французькими органами INTEFP і ASTREES, для 30 інспекторів праці та інших посадових осіб з п'яти країн¹³⁶ було проведено тренінг з підвищення ефективності в сфері відряджень працівників, розвитку спроможностей з нагляду за застосуванням Директиви 96/71. Тренінг було розроблено на основі методики вирішення реальних проблем, під час якого учасники мали змогу взяти участь у реальних інспекційних відвідуваннях і спостерігати, як фахівці вирішують реальні випадки. Для підтримки співпраці між інспекторами країн-учасниць було також створено інтерактивний сайт. Такі мережі, як RIIFT (*Reseau international d'Institutions de Formation dans le domaine du Travail*)¹³⁷, тобто Національна мережа навчальних установ у сфері праці) також допомагають полегшити обмін досвідом серед шкіл або відділів інспекції праці та інших установ в сфері праці щодо їхньої практики та інструментів, спрямованих на створення міжнародної спільноти з питань методики навчання.

Коли йдеться про можливість європейського навчання, країни, які беруть участь в навчанні, демонстрували обережність, оскільки нормативно-правова база відрізняється в різних країнах, у неї немає спільної основи, крім спеціальної директиви про відрядження працівників. На відміну від того, що відбувається у сфері охорони праці та здоров'я, самі системи інспекції праці дуже різноманітні, так само, як і установи, що займаються боротьбою з незадекларованою працею та соціальним шахрайством, відрізняються в різних країнах. Незважаючи на це, навчання щодо комунікаційних навичок та обмін досвідом, а також можливість відвідати семінари для осіб, які приймають рішення щодо розроблення стратегії, отримали схвальну реакцію.

¹³⁵ <http://www.eurodetachment-travail.eu>.

¹³⁶ Бельгія, Франція, Люксембург, Польща, Португалія та Іспанія.

¹³⁷ <http://riift.itcilo.org>.

4. Профілактичні підходи до незадекларованої праці

4.1 Стимули для дотримання вимог

Хоча багато заходів, передбачених правовою системою, інспекції праці безпосередньо не використовують і не контролюють, вони все одно приносять користь і допомагають протидіяти цьому явищу. Наприклад:

- Зменшення адміністративного тягаря для підприємств. В Угорщині роботодавці можуть використовувати спрощені трудові контракти на сезонні роботи (сільське господарство і туризм) і декларувати працівників за допомогою СМС або електронною поштою через спеціальну клієнтську систему¹³⁸. Податки сплачуються поденно шляхом введення коду в СМС або клієнтську систему. У період з 1 серпня по 31 грудня з використанням цього методу було зареєстровано 12,5 млн робочих днів¹³⁹.
- Сприяння реєстрації нових підприємств. У Португалії підприємство можна зареєструвати і отримати всі документи, потрібні для початку роботи, в системі «єдине вікно» протягом кількох годин¹⁴⁰.
- Спрощення дотримання вимог. В Іспанії єдиний сертифікат відповідності фінансовим, соціальним і трудовим вимогам можна отримати за допомогою одного запиту¹⁴¹. У 1999 році у Люксембурзі була спрощена реєстрація хатніх робітників. Роботодавець платить чисту зарплату хатнього робітника, заповнює єдину декларацію і направляє її в систему соціального забезпечення (CCSS), яка сама обчислює зарплату бруто та стягує внесок з роботодавця. Кожні шість місяців декларація з інформацією про зроблені виплати направляється обом сторонам трудових відносин¹⁴². У Бельгії спрощена система декларування забезпечується системою LIMOSA¹⁴³. Роботодавці реєструють нових співробітників в електронній системі, яка автоматично повідомляє всі установи соціального забезпечення¹⁴⁴.
- Стимули для покупців або для працівників. Уряди Бельгії та Франції запровадили систему реєстрації хатніх робітників, щоб заохотити громадян припинити використання незадекларованих хатніх робітників (див. вставку нижче)¹⁴⁵. У Данії у 1994 році було запроваджено схему домашнього обслуговування, що керується Датською агенцією регулювання комерції та компаній. Через цю схему можна отримати субсидію за роботу в саду, здійснення покупок товарів повсякденного попиту, приготування їжі, прибирання, прання, доставку дітей до школи і

¹³⁸ Закон про спрощену зайнятість (Закон 2010/LXXV) прийнятий 1 серпня 2010 року, з поправками від 29 грудня 2011 року.

¹³⁹ Банк даних Eurofound.

¹⁴⁰ Там же.

¹⁴¹ Там же.

¹⁴² Там же.

¹⁴³ Електронне повідомлення про початок та закінчення трудових відносин між роботодавцем і відрядженим працівником.

¹⁴⁴ Національне дослідження.

¹⁴⁵ Там же.

додому після школи, вигул тварин та пакування речей у разі переїзду¹⁴⁶. У Фінляндії в 2011 році було введено податковий кредит для хатніх робітників, через що господарю вигідніше попросити квитанцію, ніж використовувати незадекларовані послуги. У 2004 році понад 155 000 сімей скористалися цим кредитом. З 2009 року схема почала охоплювати встановлення та обслуговування домашніх комп'ютерних систем¹⁴⁷. Аналогічні схеми існують і в Швейцарії.

Ваучер на послуги в Бельгії¹⁴⁸

У Бельгії можна придбати ваучери для оплати за роботу по господарству у зареєстрованих підприємств (затверджені Комісією з надання ваучерів на послуги при Національному бюро з працевлаштування). Кожен ваучер відповідає одній годині роботи. Платіж підлягає частковому відрхуванню, крім того, зареєстрована компанія має право на державні субсидії. Працівники підписують трудовий договір на ваучерні послуги на певний термін або з відкритою датою, повний або неповний робочий день, накопичують права на соціальне забезпечення і застраховані від нещасних випадків під час роботи. Користувачі ставлять дату і підписують ваучер та передають його працівнику, який у свою чергу передає ваучер на підприємство, що надсилає його компанії-емітенту, яка відповідає за відшкодування вартості. Користувачі можуть придбати максимум 500 ваучерів на рік. З 1 січня 2013 року кожен ваучер коштує 8,50 євро. Ця ініціатива виявилася успішною. У 2010 році в таких компаніях працювали понад 136 000 осіб. Кількість користувачів зросла з 120 247 у 2004 році до 857 471 у червні 2012 року.¹⁴⁹

- Введення превентивного контролю. У Чеській Республіці програма DONEZ дала змогу уряду протягом перших п'яти місяців реалізації визначити близько 10% осіб, які можуть бути виключені з реєстру по безробіттю через виконання незадекларованої праці. Згідно з програмою, безробітні повинні особисто прибути в поштове відділення в запропонований, але непередбачуваний час¹⁵⁰. У Бельгії роботодавці, що наймають працівників, зобов'язані надавати бельгійським клієнтам сертифікат L1, а ті, зі свого боку, повинні повідомляти органи соціального забезпечення про працівників, що не мають сертифікату. Порушення цієї вимоги тягне за собою кримінальну відповідальність.
- Активні заходи у сфері працевлаштування, які можуть перешкодити виконанню незадекларованої праці. Наприклад, схема пробного бізнесу, що використовується у Великобританії, де безробітні можуть випробувати бізнес-ідею для самостійної зайнятості протягом певного періоду часу без втрати допомоги по безробіттю. Або в Бельгії, де безробітні, які давно не працюють, можуть працювати певну кількість годин на рік у таких сферах, як робота в саду або догляд за пацієнтами, скориставшись послугами місцевої агенції зайнятості. За це користувачі сплачують чеками, які можна придбати за місцем

¹⁴⁶ Банк даних Eurofound.

¹⁴⁷ Там же.

¹⁴⁸ Там же.

¹⁴⁹ Джерело: Федеральна державна служба з питань зайнятості, праці та соціальної згоди.

¹⁵⁰ Там же.

проживання, а безробітні – зберегти виплати допомоги по безробіттю¹⁵¹.

- Співробітництво з найбільшими платниками податків, що встановлюють приклади співпраці між державними органами та приватними ініціативами. Наприклад, в Іспанії основні проблеми найбільших компаній обговорюються на загальному форумі з органами влади. Це допомагає адміністрації краще зрозуміти перспективи компанії і мати ширше уявлення про проблеми в кожному секторі¹⁵².
- Просування ініціатив самолегалізації. В Іспанії в 2011 році після Королівського указу № 5/2011 від 26 травня 2011 року роботодавці отримали можливість узаконити незадекларованих працівників. Їм було запропоновано підписати трудові контракти тривалістю не менше ніж шість місяців і зареєструвати працівників у системі соціального забезпечення до 31 липня 2011 року. У такому разі санкції не застосовувалися, а соціальні внески не були затребувані заднім числом. Після закінчення цього терміну мали б застосовуватися жорсткі санкції.

В Італії роботодавцям, що реєструють нелегальних працівників-мігрантів у будівництві, було запропоновано податкові пільги. У 2001 році ініційовано автоматичну процедуру легалізації, згідно з якою роботодавці, що заявили про свою готовність до впорядкування податків та оформлення незадекларованих працівників, отримали загальну амністію за внески та податки, не сплачені в попередні роки. Також було встановлено прогресивний процес легалізації через індивідуальні плани, що представляються на розгляд Комітету з легалізації нелегальної праці (CLES). Цей комітет складається з представників Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства охорони навколишнього середовища і територій, INPS, INAIL, місцевих органів охорони здоров'я, префектур, муніципалітетів і профспілок. Однак ця ініціатива не стала настільки успішною, як очікувалося¹⁵³. Аналогічні ініціативи мали місце в Бельгії, Ірландії та Нідерландах¹⁵⁴.

Існують й інші ініціативи самолегалізації, призначені для різних секторів. У Португалії цей метод дає позитивні результати з кінця 1990-х років. Ініціативи плануються та контролюються з глибоким залученням соціальних партнерів. Організації роботодавців, наприклад, беруть активну участь і мають вирішальне значення для легалізації галузі мерчандайзингу, де широко використовується фіктивна самозайнятість.

Тенденція до спрощення декларування працівників співіснує з введенням жорсткіших вимог до роботодавців, особливо що стосується попереднього декларування, надійної реєстрації та самооцінювання. У Словаччині, наприклад, з грудня 2009 року роботодавці ризикових галузей зобов'язані повідомляти інспекцію праці про нових найнятих працівників протягом 30 днів з моменту початку їхньої трудової діяльності¹⁵⁵.

¹⁵¹ Там же.

¹⁵² Там же.

¹⁵³ Банк даних Eurofound.

¹⁵⁴ Ці ініціативи не завжди успішні, наприклад, в Іспанії та Італії зацікавленість з боку роботодавців була невелика. В Італії, наприклад, у 2002 році, було подано 800 заявок за участю 1500 осіб.

¹⁵⁵ Те ж саме.

4.2 Профілактичні заходи інспекції праці

Інспекції праці використовують кампанії в ЗМІ, угоди про партнерство та інші стимули, щоб заохотити реєстрацію незадекларованих працівників. Цей профілактичний підхід має намір змінити ставлення громади. Наприклад, польська інспекція праці випускає прес-релізи щодо запобігання нелегальній зайнятості та проводить навчання з цього питання з соціальними партнерами та іншими органами державної влади, на які покладено контроль умов праці. Цей вид регулярних інформаційних випусків використовують багато інспекцій¹⁵⁶. Публікація інформації здійснюється з метою стимулювання дотримання вимог законодавства і в Ірландії. У NERA, окрім інформації, наявної на сайті і в друкованих ресурсах, є служба інформації, яка надає інформаційні послуги щодо дотримання трудового законодавства телефоном¹⁵⁷. У Франції¹⁵⁸ власникам будівельного бізнесу роз'яснюють про їхні зобов'язання під час подачі заявки на отримання ліцензії. В Іспанії включають відповідні питання до шкільної програми¹⁵⁹. У Бельгії організовуються виїзні програми і публікуються відповіді на найчастіші запитання на сайтах відповідних установ.

Кампанії є одним з основних інструментів, які використовують інспекції для боротьби з незадекларованою працею. Їхній характер відрізняється залежно від цілей та жорсткості підходу національної влади. Деякі кампанії просто надають інформацію роботодавцям, працівникам або громадському суспільству, водночас як інші представляють собою цільові оперативні відвідування відповідного сектору або для вирішення конкретної проблеми. Багато кампаній складаються з двох різних етапів, коли спочатку надається інформація, а потім проводиться інспекційне відвідування робочих місць для забезпечення дотримання законів. В Іспанії, наприклад, профілактичні кампанії розпочинають під час сезонних робіт у сільському господарстві. Так, у 2012 році було проведено велику кампанію з метою повного контролю виробничих ланцюгів, які використовують механізм корпоративної соціальної відповідальності. Аналогічні ініціативи здійснюються практично у всіх країнах ЄС, зазвичай орієнтованих на сектори, в яких ризики недотримання вищі або були помічені специфічні явища. Кампанії допомагають вирішити не тільки питання неформальної зайнятості, але й проблему заниженої декларації праці. Підготовка комунікаційних та інспекційних кампаній у сфері незадекларованої праці є досить ретельною в таких країнах, як Бельгія, Франція, Італія, Португалія та Іспанія, з сильною підтримкою з боку соціальних партнерів та залученням інших установ. У Франції ініціативи, спрямовані на сезонні й туристичні роботи, ґрунтуються на концепції, що задоволені працівники надають якісні послуги. Це було головним аргументом для утримання роботодавців від використання незаконних методів¹⁶⁰.

Контроль доступу до відповідних секторів або до ринку праці також використовується як профілактичний засіб проти соціального демпінгу. У Норвегії з 2011 року клінінгові компанії повинні звертатись за узгодженням в інспекцію праці. В Іспанії було створено реєстр акредитованих підприємств для будівництва, а ліцензія фірми може бути скасована в результаті перевірки¹⁶¹. Узагалі в більшості

¹⁵⁶ Те ж саме.

¹⁵⁷ Національне дослідження.

¹⁵⁸ Банк даних Eurofound.

¹⁵⁹ Те ж саме.

¹⁶⁰ Інформація, надана урядом.

¹⁶¹ Закон № 32/2006 від 18 жовтня 2006 року і Королівський указ № 1109/2007 від 28 серпня.

європейських країн приватні агенції зайнятості повинні пройти сертифікацію в інспекції праці або в іншій службі системи управління трудовими ресурсами¹⁶².

В ЄС встановлено мінімальні вимоги для запобігання зайнятості нелегальних вихідців з третіх країн, згідно з якими роботодавці повинні перевірити, чи громадянин третьої країни має дійсний дозвіл на проживання, чи інший дозвіл на перебування перед прийомом на роботу та повідомити владу про оформлення трудових відносин¹⁶³. У кількох країнах було вжито заходів з метою сприяння легалізації незадекларованих працівників-мігрантів. У Бельгії, Франції, Італії, Іспанії¹⁶⁴ і Португалії¹⁶⁵ за безпосередньої участі інспекції праці було реалізовано кілька програм надання інформації працівникам-мігрантам та організовано відвідування з метою сприяння легалізації трудових відносин. У Польщі в 2003, 2007/2008 і 2011 роках було проведено три амністії для нелегальних іммігрантів. Нарешті, Закон про легалізацію перебування деяких іноземців на території Республіки Польща, який набрав чинності з 1 січня 2012 року, дозволяє нелегальним мігрантам звертатися за дозволом на проживання за умови виконання деяких вимог, наприклад, безперервного перебування в країні принаймні з 20 грудня 2007 року. Іноземці, що отримали такий дозвіл, мають право працювати. До середини серпня 2012 року загалом було подано 9154 заявки, з яких 2883 було задоволено¹⁶⁶. Також було реалізовано й інші ініціативи. Наприклад, у Бельгії зловживання фіктивним статусом самозайнятості європейськими мігрантами змусило уряд законодавчо закріпити вимогу сплачувати відповідні внески на соціальне страхування з дня їхнього прибуття до країни¹⁶⁷.

Попередні декларації до інспекції праці можуть виступати як стримуючий чинник. Йдеться про попереднє декларування наймання працівників, де зазвичай вказується прізвище працівника, дата й місце працевлаштування, прогнозована тривалість працевлаштування або робочий розклад і заробітна плата, як у Франції, або адреса особи, що має соціальні документи на території тієї країни, де виконується робота, як у Люксембурзі, або навіть пункт, згідно з яким роботодавець зобов'язується виконувати правила приймаючої держави.

4.3 Санкції за незадекларовану працю

Як уже згадувалося в доповіді на 100-й Міжнародній конференції праці, інспекції праці неможливо повністю зрозуміти без санкцій¹⁶⁸. У більшості країн як санкції інспекції праці використовують штрафи й адміністративні процедури. Загалом, у багатьох країнах було внесено поправки до законодавства, щоб санкції могли бути стримуючим чинником, збільшено суми штрафів та прискорено виконавчі процедури (Австрія, Чехія, Данія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди,

¹⁶² Банк даних Eurofound.

¹⁶³ Директива ЄС 2009/52/ЄС Європейського парламенту та Ради від 18 червня 2009 року про мінімальні стандарти з питань про санкції проти роботодавців, які наймають громадян третіх держав, що незаконно перебувають у країні, опубліковано в офіційному журналі ЄС L 168/32 від 30 червня 2009 року.

¹⁶⁴ Національні дослідження.

¹⁶⁵ Інформація від уряду.

¹⁶⁶ Банк даних Eurofound.

¹⁶⁷ Закон про програму від 27 грудня 2012 року (статті 42–43).

¹⁶⁸ МОП (2011), Управління праці та інспекції праці, Доповідь V, 100-а сесія, МКТ, Женева, § 340.

Португалія, Словаччина і Великобританія)¹⁶⁹. Кримінальні санкції, як правило, застосовуються до найсерйозніших випадків соціального шахрайства та порушень прав людини, таких як торгівля людьми для примусової праці. Це стосується Греції, де інспектори праці мають право накладати штрафи від 500 до 50 000 євро і можуть подавати прокурору документацію для притягнення до кримінальної відповідальності¹⁷⁰.

У Франції, Німеччині та Норвегії покарання за незадекларовану працю можуть включати затримання. В інших випадках накладаються адміністративні штрафи. Відносна тяжкість порушень розглядається в багатьох системах під час розрахунку точної суми штрафу. У Чеській Республіці нелегальна зайнятість класифікується як злочин, за який фізичну особу або іноземного громадянина може бути оштрафовано на суму до 10 000 крон (приблизно €362 станом на 22 січня 2009 року). Фізичну або юридичну особу, яка використовує працю нелегальних працівників, відповідно, можна оштрафувати в розмірі до 2 000 000 крон (€72 375)¹⁷¹. У Бельгії Соціальний кримінальний кодекс встановлює чотири рівні адміністративних санкцій (див. таблицю нижче).

Соціально-кримінальний кодекс: санкції			
Рівень санкції	Тюремне ув'язнення	Судовий штраф	Адміністративний штраф
Рівень 1			Від 60 до 600 євро
Рівень 2		Від 300 до 3000 євро	Від 150 до 1500 євро
Рівень 3		Від 600 до 6000 євро	Від 300 до 3000 євро
Рівень 4	Від 6 місяців до 3 років	Від 3600 до 36 000 євро	1800 до 18 000 євро

Судові та адміністративні штрафи відповідно до ст. 101 Соціального кримінального кодексу Бельгії

У більшості випадків до незадекларованої праці та соціального шахрайства застосовуються санкції 3-го або 4-го рівня. Найжорсткіші санкції застосовуються у випадках використання праці незаконних мігрантів або за відсутності негайного декларування нових співробітників. Адміністративні та судові штрафи не можуть накладатися разом для одного факту: адміністративні штрафи застосовуються, коли прокурор приймає рішення не використовувати кримінальне покарання. Повторне порушення може призвести до подвійного покарання. Якщо потерпіла сторона не є цивільною стороною в судовому порядку, суддя постановить сплатити невідплачені соціальні відрахування та відсотки.

Так званий солідарний внесок розраховується Національним управлінням соціального забезпечення і стягується на підставі звіту інспектора праці або судової поліції за порушення зобов'язання DIMONA (Декларація працівників). Він дорівнює потрійному розміру відповідної чинної ставки мінімальної заробітної плати, щонайменше 2500 євро, до якого можуть бути застосовані додаткові відрахування. Якщо працівник є нелегальним резидентом, Імміграційна служба вимагатиме від роботодавця також відшкодування витрат на репатріацію.

¹⁶⁹ Інформація, надана урядами.

¹⁷⁰ Закон № 3672/2009.

¹⁷¹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz003.htm>.

Як згадувалося раніше, для забезпечення більшої ефективності стримування у ряді країн були прийняті закони, що встановлюють суворіше покарання або прискорені процедури. Словаччина у цьому сенсі є хрестоматійним прикладом. Розмір штрафу за відсутність реєстрації працівника в 2004 році тут зріс зі 100 крон на кожного працівника за робочий день до 500 000 крон. Іспанія збільшила штрафи за серйозні злочини (з 3126 до 10 000 євро). Усі компанії, що були покарані за серйозний злочин, позбавляються державної допомоги на період до двох років і можливості подачі заявки на публічних торгах на період до п'яти років¹⁷². У Румунії нові кримінальні злочини було введено в 2011 році¹⁷³. У Греції, згідно із Законом № 3966/2011, набрала чинності нова вимога, яка полягає в тому, щоб роботодавці сплачували грошові штрафи негайно. У Бельгії розміри штрафів чотирьох інспекцій за соціальне шахрайство продовжують зростати з 2008 року¹⁷⁴. В Італії штраф перемножується на кількість працівників і робочих днів (максимальний штраф). У 2007 році в Австрії максимальний штраф за порушення зобов'язання реєстрації працівників у системі соціального забезпечення було збільшено від 3360 євро до 5000 євро за кожного працівника. Санкції було посилено і в багатьох інших країнах, у тому числі в Данії та Нідерландах¹⁷⁵, але, незважаючи на це, як повідомляють інспекції, успішність їх застосування недостатня і багато в чому залежить від можливостей судів контролювати випадки порушень законодавства.

Існують інші санкції, які іноді вважаються ефективнішими, ніж штрафи. Підприємство може бути закрито у Франції, Греції¹⁷⁶, Словаччині¹⁷⁷ і Португалії¹⁷⁸, але цей захід застосовується рідко. У Греції, наприклад, у період з 1 січня по 31 жовтня 2012 року як захід покарання було закрито 20 компаній¹⁷⁹. В Італії, якщо кількість незадекларованих працівників на підприємстві становить або перевищує 20% усієї робочої сили, інспектори праці можуть негайно призупинити його діяльність¹⁸⁰.

У Бельгії може бути заблоковано банківські рахунки порушника. У Франції кількома послідовними поправками до Кодексу законів про працю було додано низку штрафних санкцій (Стаття L.324), що можуть застосовуватися кумулятивно за порушення положень про незадекларовану працю. Вони включають до трьох років позбавлення волі та до 45 000 євро у вигляді штрафів (наприклад, за використання прихованих трудових відносин), і навіть до п'яти років позбавлення волі, якщо має місце експлуатація неповнолітніх шкільного віку або іноземних працівників з нелегальним статусом, або заборона впродовж п'яти років бути роботодавцем у тому самому секторі. Також передбачається позбавлення соціальних пільг.

У більшості країн інспектори праці можуть повідомити роботодавців про будь-яке недотримання закону, наприклад, про занижену заробітну плату. В Іспанії

¹⁷² Національне дослідження.

¹⁷³ Національне дослідження.

¹⁷⁴ 7 965 кримінальних процедур у 2008 році, 7997 у 2009-му, 8093 у 2010-му, 9035 у 2011-му, 9059 у 2012 році (Національне дослідження). З початку 2007 року по 30 червня 2012 року сума стягнених штрафів склала 22 711 813,17 євро, кількість штрафів перевищила 18.

¹⁷⁵ Національне дослідження.

¹⁷⁶ Інформація, надана урядом.

¹⁷⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/sk016.htm>.

¹⁷⁸ Ст. 562 Кодексу законів про працю, затвердженого за № 7/2009 від 12 лютого 2009 року.

¹⁷⁹ Інформація, надана урядом.

¹⁸⁰ Стаття 14 Законодавчої постанови № 81 від 2008 року.

інспектори праці також можуть повідомити роботодавців про необхідність сплатити внески на соціальне забезпечення і навіть сприяти реєстрації компанії.

Завдяки реформам трудового законодавства також було запроваджено механізми, що допомогли підвищити ефективність інспекції праці. Серед них інверсія тягаря доведення та запровадження переліків показників для визначення відмінностей між легальним трудовим договором і фальшивою комерційною угодою, правова презумпція мінімальних періодів зайнятості, коли під час інспекційних відвідувань виявляються незадекларовані працівники та схеми солідарної відповідальності.

Їхню ефективність було згодом доведено, оскільки головний підрядник несе відповідальність за порушення та за оплату штрафів за порушення, допущені субпідрядниками. В Іспанії нещодавно було прийнято закон, за яким на підрядників поширюється відповідальність за борги із соціального забезпечення субпідрядників протягом усього терміну дії договору. У Фінляндії, відповідно до Закону № 1233/2006 від 1 січня 2007 року, з поправками від 2012 року, сторони зобов'язані запитувати і отримувати документи, що підтверджують реєстрацію та сплату податків від субпідрядників, а також вимагати від них дотримання умов колективних договорів. Сторона договору повинна інформувати представників своїх працівників про укладання договору субпідряду або тимчасову роботу. У 2010 році влада розглянула понад 2500 договорів, майже половину з них було укладено з порушеннями. До березня 2011 року було накладено штрафів на суму понад 300 000 євро.

Схеми солідарної відповідальності були також запроваджені в Австрії Законом про відповідальність клієнтів 2009 року і Законом про запобігання шахрайству 2011 року. Так звана стаття 30-bis у Бельгії¹⁸¹ є хрестоматійним зразком у цьому сенсі. Забудовник, що платить за роботу підряднику або субпідряднику, який на момент оплати має борги із соціального забезпечення, повинен утримати та відправити в ONSS 35% від загальної суми. У разі, якщо забудовник користується послугами підрядника, який на момент укладення договору має заборгованість із соціального страхування, забудовник несе солідарну відповідальність за борги підрядника. Те ж саме стосується й підрядника та заборгованості будь-якого субпідрядника. Ураховуючи рівень фіктивної незалежної роботи в крупних субпідрядних ланцюгах, в Іспанії було запроваджено відповідальність головного підрядника за заборгованість підрядників перед самозайнятими працівниками¹⁸².

Відповідальність також несуть фізичні особи, що стоять за підприємствами. У Нідерландах, згідно з оцінками, на кожних 50–60 брокерів нелегальної праці, яких спіймали, закриваються 70% шахрайських агенцій тимчасової зайнятості. З огляду на це, національні органи влади разом із соціальними партнерами розпочали нову програму (проект «Роттердам») з метою виявлення і покарання осіб, що стоять за цими установами. Такий самий підхід тепер використовується в Ірландії, де інспектори розслідують діяльність директорів і бухгалтерів компанії¹⁸³. У Португалії трудовий кодекс встановлює відповідальність директора компанії за сплату штрафів, накладених на компанію у зв'язку з порушенням трудового законодавства.

¹⁸¹ Стаття 30-bis закону від 27 червня 1969 року, з поправками, внесеними статтею 55 Закону про програму від 27 квітня 2007 року, опубліковано в офіційному бюлетені від 8 травня 2007 року.

¹⁸² Статут самозайнятих працівників, затверджений Законом № 20/2007 від 11 липня, опублікований у Buletín Oficial del Estado, № 166 від 12 липня 2007 року.

¹⁸³ Інформація надана урядом.

У результаті прийняття Директиви ЄС 2009/52¹⁸⁴ було посилено санкції для роботодавців, що використовують нелегальну робочу силу з третіх країн. У більшості країн використання праці нелегальних мігрантів тягне за собою кримінальну відповідальність і для працедавців, і для незадекларованих трудових мігрантів. У Греції штраф у розмірі 500 євро накладається на роботодавців, які використовують працю громадян третіх країн, що проживають на законних підставах у країні, але не в змозі пред'явити необхідні документи на момент інспекційного відвідування¹⁸⁵. У Франції таким працівникам загрожує від одного до трьох років позбавлення волі або штрафи за незаконний в'їзд на територію країни. А в Португалії незареєстрованих працівників, що були репатрійовані, більше ніколи не пустять до країни.

Слід зазначити, що в будь-якому випадку правозастосування санкцій повинно супроводжуватися заходами щодо захисту прав трудящих-мігрантів, відповідно до рекомендацій згаданої директиви ЄС, згідно з якою роботодавець зобов'язаний виплатити громадянину третьої країни будь-яку заборгованість з оплати за виконану роботу, а також несплачені податки та соціальні внески. У ній підкреслюється, що у випадку, якщо рівень оплати праці не може бути визначений, слід використовувати для розрахунків заробітну плату, передбачену чинним законодавством про мінімальну заробітну плату, колективними договорами або згідно із встановленою практикою у відповідних професійних галузях. За потреби роботодавець також має бути зобов'язаний оплатити будь-які витрати, пов'язані з переказом заборгованості з оплати в країну, до якої було репатрійовано нелегальних працівників третьої країни. Далі йдеться про те, що держави-члени повинні забезпечити можливість висувати позови, а також механізми, що дозволять громадянам третіх країн отримати заборгованість з оплати праці (...) Держави-члени повинні (...) розглянути можливість і вигоду від надання дозволу компетентному органу порушувати справи проти роботодавця з метою стягнення заборгованості з оплати праці.

Для цього у Французькому національному плані боротьби з незадекларованою працею 2013–2015¹⁸⁶ прямо вказано, що важливо не тільки накладати санкції на роботодавців, але й інформувати працівників про їхнє право на отримання компенсації навіть після повернення в країну походження.

Також вживаються заходи стримування через введення адміністративних санкцій, спрямованих на економічну зацікавленість підприємств, у тому числі заборону для компанії брати участь у контрактах і тендерах на державні закупівлі (Ірландія, Португалія), скасування державних субсидій (Угорщина¹⁸⁷), а також тимчасове або остаточне закриття підприємства (Франція, Греція, Італія). Крім того, використовуються оприлюднення та присоромлення підприємств, що припустилися грубих порушень трудового законодавства. У

¹⁸⁴ Директива 2009/52/ЄС Європейського парламенту та Ради від 18 червня 2009 року про мінімальні стандарти з питань санкцій проти роботодавців, які наймають громадян третіх держав, що незаконно перебувають у країні. Директива встановила загальну заборону наймати на роботу громадян третіх країн, які не мають дозволу на проживання. Визначення зайнятості для цієї мети включає всі види діяльності, які оплачуються або повинні оплачуватися та виконуються для або під керівництвом та/або наглядом роботодавця, незалежно від правових відносин.

¹⁸⁵ Інформація, надана урядом.

¹⁸⁶ http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/plan_national_de_lutte_contre_le_travail_illegal.pdf.

¹⁸⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/hu016.htm>.

Португалії назви підприємств, які вчинили дуже серйозні злочини, публікуються на веб-сайті інспекції праці¹⁸⁸.

Для захисту прав трудящих ефективні заходи прописані у внутрішньому законодавстві багатьох країн. Наприклад, у Словенії поправка до Закону про попередження нелегальної роботи і підприємництва від грудня 2006 року зобов'язує роботодавців, у яких виявили використання незадекларованих працівників, укласти з ними договір на невизначений термін. Трудові відносини встановлюються автоматично без необхідності судового рішення. Підтвердження працевлаштування надається працівникові протягом трьох днів після того, як інспектор праці встановив факт порушення¹⁸⁹. Привертає увагу підхід, що існує в Бельгії, де нелегальний працівник може змусити роботодавця укласти з ним трудовий договір на невизначений термін, якщо порушення закону доведено.

На працівників, що беруть участь у незадекларованій праці, також чекають карні санкції. У більшості країн покарання призначається за отримання соціальної допомоги по фіктивному безробіттю, у випадку хвороби тощо, або за подання фальшивих декларацій в систему соціального захисту, або за ухилення від декларування нових робочих місць.

Щодо процедур, Бельгія запровадила в 2011 році так звану ePV – електронну систему звітності про порушення, доступну для соціальних інспекцій¹⁹⁰, де всі звіти підписують в електронному вигляді інспектори з використанням eCard і зберігають у центральному електронному архіві. Також було створено систему для прискорення процедури, на основі якої, у разі якщо інспектор праці відмовляється вжити заходів або не приймає рішення протягом шести місяців з моменту отримання «протоколу», адміністративний орган може розпочати виконання процедури адміністративних санкцій¹⁹¹. Законом від 29 березня 2012 року також було запроваджено нові причини скасування обмеження соціальних боргів.

Однак попри широкомасштабні зусилля, застосування санкцій залишається проблемою, зокрема, щодо переслідування порушень у субпідрядних ланцюгах або транскордонних порушень. У таких країнах, як Бельгія, інспекції мають обмеження щодо стягнення внесків на соціальне страхування, оскільки схеми солідарної відповідальності не існує, і навіть якщо Кримінальний кодекс передбачає деякі механізми, такі як заморожування банківських рахунків або майна, у справі компенсації отриманої нелегальним шляхом допомоги їх використовують не часто.

¹⁸⁸ Ст. 562 (1) Кодексу законів про працю.

¹⁸⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/si002.htm>.

¹⁹⁰ Проект отримав премію eGovernment від Федерації технологічної промисловості, згідно з оцінками, завдяки його реалізації було заощаджено кошти в розмірі 5 млн євро на рік.

¹⁹¹ Циркуляр № 12/2012 Колегії Генеральної прокуратури від 22 жовтня 2012 року. Доступний за адресою:

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=poursuite%20infractions%20sociales%20&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ommmp.be%2Fextern%2Fgetfile.php%3Fp_name%3D4332732.PDF&ei=lrTyUJ2BHou10QXs7IFw&usg=AFQjCNFj6N8XhGtQR49Xw160dOH_AJQUNcg&bvm=bv.1357700187,d.d2k.

5. Досвід співпраці та взаємодії

5.1 Співпраця з іншими адміністративними органами

Для ефективного вирішення численних проблем незадекларованої праці інспекції праці повинні співпрацювати з іншими учасниками, як це зазначено в ст. 5(а) Конвенції № 81 і ст. 12(1) Конвенції № 129. Проте боротьбою з незадекларованою працею в Європі займаються найрізноманітніші установи, серед яких інспекції праці, органи соціального забезпечення, податкова адміністрація, імміграційні служби та, певною мірою, поліція. Усі вони мають специфічний характер і досить різні кола повноважень. А в деяких випадках вони малознайомі або зовсім не знайомі зі своїми колегами з інших країн. За допомогою проектів, таких як, наприклад, ICENUW¹⁹² (Реалізація співробітництва в Європейській мережі проти незадекларованої праці) було визначено компетентні органи в деяких країнах, але повного та постійно обновлюваного обліку всіх державних служб, що працюють у цій сфері на європейському рівні, ще не зроблено.

Франція була однією з перших серед європейських країн, що розробила інноваційну систему співпраці за допомогою створення Міжвідомчої групи по боротьбі з нелегальною працею в 1997 році (DILTI¹⁹³) і нині разом з DLNF¹⁹⁴ відповідає за міжвідомчу координацію. Після цього був й інший успішний досвід.

Співпраця в сфері незадекларованої праці, а також в інших питаннях, ґрунтується на формальних меморандумах про взаєморозуміння, неформальних домовленостях і на участі в спільних комітетах, радах та аналогічних структурах. Наприклад, Польща в 2007 році уклала угоди, згідно з якими до податкового органу потрібно повідомляти про будь-яку незаконну діяльність, виявлену під час перевірки, а відділення державної служби зайнятості інформувати про працівників без контрактів, виявлених під час інспекційних відвідувань. З метою постійного оновлення каталогу шахрайських практик і профілів ризику в різних секторах, складення протоколів дій і вивчення правових прогалин в Іспанії в 2008 році було створено Центр нагляду за шахрайством при генеральному казначействі соціального забезпечення та за участю інспекції праці. Раніше, принаймні з 2005 року, спільні плани були вже визначені між ITSS, TGSS (Генеральне казначейство соціального забезпечення), INSS (Національний інститут соціального забезпечення), ISM (Соціальний інститут морської торгівлі) і SPEE (державна служба зайнятості). В Ірландії з метою координації міжвідомчого підходу до боротьби з незадекларованою працею щоквартально збирається спільна Група високого рівня Департаменту соціального захисту і доходів.

Франція розширила свої механізми співпраці в 2012 році за допомогою створення робочої міжвідомчої групи експертів метою для аналізу правових питань, гармонізації тлумачення та вдосконалення практики роботи через докладне вивчення складних судових справ і недоліків, які можуть призвести до поразки в

¹⁹² Проект реалізовано за підтримки Європейської комісії в 2010 році з метою вивчення можливостей співробітництва між національними установами, що займаються питаннями боротьби з незадекларованою працею, за участю Бельгії, Франції, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Португалії, Румунії, Іспанії. Для отримання докладнішої інформації див.: <http://www.socialsecurity.fgov.be/en/conferences/icenuw/>.

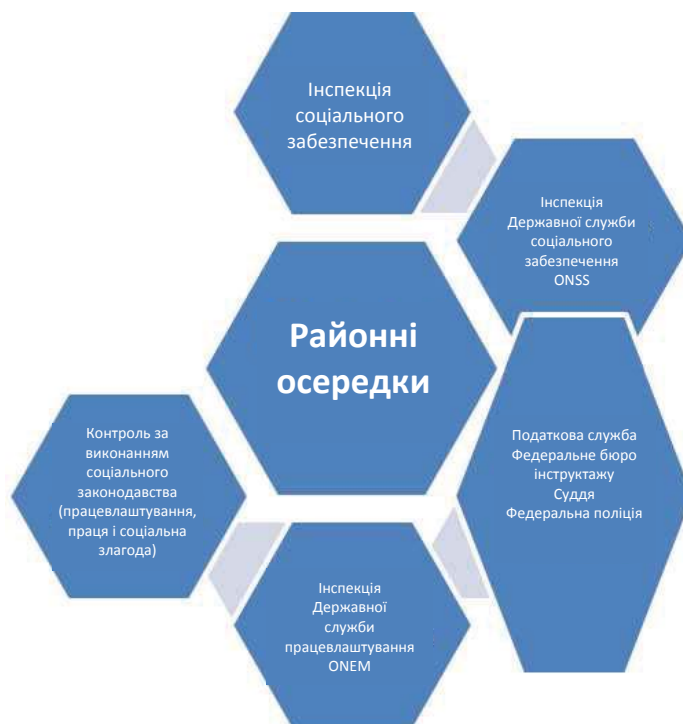
¹⁹³ Національна делегація з питань боротьби з нелегальною працею

¹⁹⁴ Національна делегація з питань боротьби з шахрайством, створена Указом № 2008-371 від 18 квітня 2008 року, пізніше внесені поправки указом № 2010/333 від 25 березня 2010 року. Делегація включає секретаріат Національного комітету по боротьбі з шахрайством, голову делегації призначила Рада міністрів за пропозицією прем'єр-міністра.

суді. Для боротьби з незадекларованою працею було створено нове територіальне співробітництво на базі районних осередків. У Люксембурзі в 2000 році для виконання раптових спільних інспекцій було створено міжвідомчий підрозділ по боротьбі з нелегальним працевлаштуванням, що координується Інспекцією праці та гірничого нагляду¹⁹⁵. У Великобританії, станом на березень 2011 року, боротьбою з соціальним та фінансовим шахрайством займалося 200 співробітників JOSET, спільні команди Департаменту праці та пенсійного забезпечення, доходів (HMRC) та агенції з працевлаштування Jobcentre Plus¹⁹⁶. В інших країнах також було створено міжвідомчі групи, наприклад, міжвідомча комісія по боротьбі з незаконною трудовою діяльністю іноземних працівників у Чехії¹⁹⁷. У Фінляндії в 2000 році було створено координаційну групу по боротьбі з економічною злочинністю.

У Бельгії було створено механізм співпраці за участю інспекцій у сфері умов праці, соціального забезпечення та податків із сильним місцевим впливом, де 21 районний відділ на чолі з прокурором зустрічаються один раз на місяць. Раз на місяць кожен осередок організовує дводенну міждисциплінарну інспекцію силами груп регіонального втручання, відповідно до річного плану, який визначається SIRS. У 2012 році ці відділи провели загалом 11,377 інспекцій, особливо в сфері будівництва та HoReCa (див. схему нижче).

Спрощена структура інспекційних осередків у Бельгії



Соціальний кримінальний кодекс дає право федеральній службі зайнятості, праці та соціального діалогу, Контрольній службі ONEM, інспекції Федеральної служби соціального забезпечення та службі інспекції при ONSS обмінюватися всіма видами інформації, яка може бути корисною для застосування закону.

¹⁹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lu002.htm>.

¹⁹⁶ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/uk004.htm>.

¹⁹⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz002.htm>.

Вживаються серйозні заходи, що дають змогу збирати дані та виконувати їх глибинний аналіз.

В ЄС доступ до інформації інших установ перебуває на різних стадіях розвитку. Хоча прямий доступ або електронний обмін між інспекціями праці та іншими відповідними органами використовується для інтелектуального аналізу даних у таких країнах, як Бельгія та Нідерланди, він, як і раніше, є проблемою для інших країн, особливо коли йдеться про податкові органи.

Бельгія надала показовий приклад спільного використання баз даних. Спільний банк даних соціального забезпечення, складний «шлюз» під управлінням BCSS (*Banque Carrefour de la securite sociale*), – це Федеральна служба з тристороннім управлінням, яка забезпечує інспекцію праці інформацією для планування дій та розслідування випадків порушень. Система об'єднує понад 2000 установ, у тому числі на місцевому рівні. У 2011 році через систему пройшло понад 722 млн повідомлень. Кожна установа реєструє та оновлює дані, доступні завдяки платформі. До захищених приватних даних доступ має лише центральна керівна установа. Доступні близько 40 електронних додатків, таких як, наприклад, Dimona (Негайна декларація зайнятості) для реєстрації нових співробітників у системі ONSS, що дає змогу знизити адміністративний тягар для роботодавців.

У Бельгії три інспекції праці мають постійний доступ до таких систем:

- DIMONA (*Декларація про зайнятість і реєстрацію в системі соціального забезпечення*);
- LIMOSA – база даних, яку було створено для підготовки країни до повного відкриття ринку праці для працівників з нових країн – членів ЄС з 1 травня 2009 року. Вона є інструментом управління в боротьбі з шахрайством і недобросовісною конкуренцією іноземних працівників, які ігнорують бельгійські закони і правила в сфері праці та наймають працівників на роботу з оплатою нижче від ринкової;
- OASIS (*Organisation anti-fraude des services d' inspection sociale, тобто Антишахрайська організація служб соціальної інспекції*) – організація, мета якої полягає в систематичній та структурованій боротьбі з шахрайством у сфері соціального забезпечення. Дані, що використовуються OASIS, подаються через інформаційні канали Спільного банку даних із соціального забезпечення. Програма аналізує показники шахрайства, такі як аномальне збільшення або зменшення обороту, раптове наймання або звільнення великої кількості працівників, і класифікує підприємства відповідно до рівня ризику;
- GENESIS (*Gathering Evidence from National Enquiries for Social Inspection Services, Збір доказів з національної системи соціально-інспекційних служб*) – це загальний кадастр розслідувань з доступом до DIMONA, LIMOSA та інших баз даних, для попередження ризику дублювання перевірок різними органами. Програмне забезпечення оновлюється щодня й містить інформацію про інспекційні відвідування, причини відвідування та їх результати;

- DOLSIS¹⁹⁸, новий додаток (з листопада 2011 р.), що дає змогу державним установам отримати прямий доступ до даних ONSS¹⁹⁹;
- Спільний банк підприємств, де зареєстровані всі підприємства та економічні одиниці, із зазначенням відповідальних осіб.

Крім цього, для стандартизації втручань інспекції праці та соціального захисту користуються спільними інструментами, що розробляються SIRS (*Service d'Information et Recherche Social, Служба соціальної інформації і досліджень*)²⁰⁰. Також у січні 2010 року з метою обміну інформацією було підписано угоду про співпрацю між федеральними соціальними інспекціями і податковим органом (SPF Finances). Нині під час переговорів з Францією досліджується можливість прямого доступу влади обох країн до інформаційних систем²⁰¹.

В Іспанії, наприклад, шукають можливість отримати доступ до інформації, одержаної від служб комерційної реєстрації та нерухомості, а нещодавно Генеральна інспекція праці та соціального забезпечення отримала доступ до даних нотаріусів і земельних кадастрів.

Іншим прикладом співпраці можуть слугувати Нідерланди. Влада проводить розслідування діяльності окремих осіб, що одержують допомогу по безробіттю та працюють нелегально, через зіставлення баз даних різних установ з даними з муніципалітетів, Торгово-промислової палати, податкових органів і системи соціальної безпеки за допомогою загального додатку (Suwinet). У Болгарії Генеральна виконавча агенція з інспекції праці має доступ до реєстру трудових договорів Державної податкової служби. Польська інспекція праці має доступ до національного реєстру суб'єктів господарювання центрального бюро статистики, реєстру установ соціального страхування і загальної електронної системи ідентифікації громадян.

У багатьох країнах організовуються міжвідомчі робочі групи для відвідування робочих місць. У Бельгії, Франції, Ірландії, Іспанії, Португалії та Румунії спільні перевірки з іншими державними органами проводяться відповідно до щорічного національного плану та залежно від ситуації. Також згодом проводяться спільні оцінки, під час яких обговорюються рішення щодо справ нелегальних іммігрантів та їх можливої інтеграції в ринок праці. В Італії співробітники DPL працюють разом з карабінерами, фінансовою або загальною поліцією в секторах з найпоширенішим використанням незадекларованої праці²⁰².

Передача справ про порушення закону, пов'язаних з фінансовим шахрайством, експлуатацією людини людиною, неприйнятними житловими умовами, а також зловживанням соціальною допомогою до відповідних органів є

¹⁹⁸ http://pub.storage.serverpark.be/dropbox/DOLSIS/121128_DOLSIS_5.mov.

¹⁹⁹ Один із прикладів переваг, що надає DOLSIS. Іноземний працівник, який хоче працювати у Бельгії, повинен звернутися за дозволом на роботу в регіонах. За допомогою DOLSIS регіональне бюро з працевлаштування може контролювати статус працівника, якщо він мав попередні трудові відносини. Якщо після того, як минув один рік, той самий працівник просить дозволу на продовження, офіс може перевірити умови дотримання вимог.

²⁰⁰ Вони містять зведення правил, керівництва з контролю іноземних працівників, фіктивну самозайнятість, повноваження інспекторів, інструкції для щомісячного контролю, брифінги для районних осередків, надання статистичних даних і загальних форм для аудиту.

²⁰¹ Національне дослідження.

²⁰² Національні дослідження та інформація, надана урядами.

ще однією формою співробітництва інспекції праці з іншими органами. Оскільки в деяких випадках експлуатація вважається злочином, інспекції праці тісно співпрацюють з органами поліції. У Польщі, наприклад, до прикордонної служби повідомляють про всі випадки використання незадекларованої праці мігрантів²⁰³.

Співпраця пов'язана з деякими ризиками, якщо ролі і взаємодоповнення кожної установи чітко не визначені. У негативному сценарії це може привести до конфронтації методів роботи, суперництва, дублювання зусиль і негативного інституційного іміджу, а також створення зайвих обмежень для роботодавців. Щоб уникнути цього, важливо визначити ролі та добре розуміти компетенції, спроможності й обмеження один одного, а також підтримувати постійний діалог.

Співпраця з представниками громадянського суспільства та наукових кіл зустрічається рідко, але в цих випадках вона дає хороші результати. Як приклад можна навести пілотний проект співробітництва соціальної інспекції Бельгії з Університетом Ганта для проведення аналізу тенденцій соціального шахрайства.

3D модель співпраці

Модель 3D співпраці було запропоновано учасниками круглого столу²⁰⁴ як оптимальний метод вирішення проблеми незадекларованої праці, оскільки в ній бере участь ряд органів влади. Модель складається з одночасно задіяних горизонтальних концентричних кіл, що взаємодіють між собою, а також вертикальної піраміди.

Горизонтальні концентричні кола, подібні до хвиль від каменя, кинутого в озеро, представляють собою різних учасників – від представників державних органів до соціальних партнерів, ЗМІ, судової системи, поліції, організацій громадянського суспільства, наукових кіл, які розміщені в різних кутах, і залежать від дій різних учасників.

Ефективна модель координації потребує врахування як горизонтального концентричного рівня, так і вертикального.

5.2 Відносини з судовою системою

У багатьох країнах ЄС було розроблено спеціальні методи, що дають змогу інспекції та судовим органам співпрацювати в максимально можливій мірі з метою забезпечення ефективності інспекційних втручань, а також правозастосування трудового законодавства за допомогою прокурорської діяльності. У зв'язку з цим варто нагадати зауваження Комітету експертів МОП, що ефективність заходів, які вживає інспекція праці, «залежить значною мірою від того, яким чином судові органи розглядають справи, які передають їм інспектори праці або за їхньою рекомендацією», і що слід вжити заходів, щоб «підвищити обізнаність суддів щодо ролей судів та інспекції праці, які взаємодоповнюють одна одну»²⁰⁵. Для того щоб поліпшити відносини із судами, у рамках міністерств праці було створено спеціальні підрозділи, що мають справу із записами адміністративного та кримінального судочинства й забезпечують координацію з Міністерством юстиції з метою підвищення ефективності

²⁰³<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/pl007.htm>.

²⁰⁴ Круглий стіл з керівниками та старшими посадовими особами інспекції праці з Бельгії, Греції, Португалії та Іспанії, а також INTEFP з Франції, який відбувся в Женеві 10 і 11 липня 2013 року.

²⁰⁵ КЕПКР: Загальне зауваження щодо Конвенції № 81, 2008, р. 97.

розгляду справ. У Бельгії між інспекціями праці та судовою системою в сфері кримінального переслідування щодо справ про незадекларовану працю існує широкомасштабне формальне співробітництво. Соціальні інспекційні служби та федеральна судова поліція співпрацюють за допомогою так званих змішаних опорних осередків, створених у 2011 році, які розслідують справи серйозного й організованого соціального шахрайства. Осередок складається з чотирьох соціальних інспекторів з ONSS, ONEM і IS, двох співробітників поліції, а також одного спеціаліста зі статистики федеральної судової поліції.

Як уже зазначалося вище, процес накладання санкцій не завжди проходить гладко, особливо коли виконання таких заходів потребує подальших дій з боку судового органу. Для забезпечення ефективності дій інспекції деякі країни створили спеціальні форми співробітництва між інспекцією та судовими органами. У Бельгії було створено систему *Cheop*, що дає інспекторам праці доступ до даних з юриспруденції трудового права, а процедури направляються до суду в електронному вигляді.

У Франції для моніторингу судових розглядів, пов'язаних з діями інспекції, при Головному управлінні з праці було створено контролюючий орган. Він займається координацією інформації про адміністративні та кримінальні справи та керує взаємодією з Міністерством юстиції для забезпечення кращого контролю правозастосування щодо кожного конкретного випадку. Прокурори також діють як співпрезиденти Відомчого комітету по боротьбі з шахрайством (CODAF), діяльність якого спрямована на оперативну координацію боротьби з нелегальною працею. Регулярно проводяться зустрічі з метою розгляду пріоритетів політики у сфері праці, поточних проблем, що існують на робочих місцях, труднощів, що виникають під час відвідувань, а також для обміну записами і інформацією про випадки, що були передані до суду, і підготовку, у разі потреби, співробітників правоохоронних органів до участі в судових слуханнях.

В Австрії, крім адміністративних процедур, які проходять у спеціальних трибуналах за участю представників інспекцій, також існують паралельні процедури для порушень Кримінального кодексу. В рамках цього процесу справу може бути порушено, коли інспектор праці подає документи і звіти в Департамент карного розшуку або відділ прокуратури. У будь-якому випадку, суди повинні інформувати служби інспекції про припинення або завершення будь-якого судового розгляду, хоча й не обов'язково про рішення суду. У Португалії існують різні способи неформального співробітництва на основі спільної підготовки, спільних публікацій і нарад на основі Меморандуму про взаєморозуміння, підписаного Управлінням з нагляду за умовами праці та Центром судових досліджень, де проходять підготовку прокурори і судді. В інших країнах, таких як Греція, інспектори мають право переслідувати порушників, що скоїли тяжкі злочини у кримінальному суді. Проте через затримки в судовій системі інспектори часто надають перевагу накладанню штрафи²⁰⁶.

У Франції в деяких конкретних і невідкладних випадках інспектор вважається агентом судової системи. В інших країнах ЄС інспекторів викликають як свідків, але не як юридичних експертів, водночас як, наприклад, в Іспанії визнаються обидві ці ролі. Крім того, в Іспанії дедалі важливішою стає співпраця з судовою системою з акцентом на конкретні сектори, зокрема побутовий. У цьому сенсі, згідно з нещодавно прийнятим Законом 36/2011 від 10 жовтня, що регулює трудову юрисдикцію, Генеральна інспекція праці та соціального забезпечення може вимагати судового дозволу на огляд внутрішніх приміщень, якщо власник виступає проти або

²⁰⁶ Інформація, що надана урядами.

є ризик опору, за умови, що перевірка пов'язана з адміністративними процедурами, які згодом можуть бути передані до соціальної юрисдикції або передбачати будь-які інші перевірки або контроль, пов'язані з основними правами і свободами. Для підтримки ланцюгів співробітництва в поданні документації до судів та обміну інформацією, а також для ефективного та оперативного розслідування злочинів проти прав трудящих і проти соціального забезпечення створюється Протокол рамкового співробітництва між Генеральною радою магістратури, Міністерством праці та соціального захисту, Міністерством внутрішніх справ і Генеральним прокурором. Відповідно до Закону 13/2012 від 26 грудня планується створення спеціального підрозділу при центральному органі Генеральної інспекції праці та соціальної безпеки для підтримки судів і Генеральної прокуратури у справі боротьби з нелегальною зайнятістю і шахрайством у сфері соціального забезпечення.

У Румунії всі санкції, які накладають інспектори праці, може оскаржити роботодавець або правопорушник. У цьому випадку звіт про інспекційне відвідування та додатки до нього застосовуються як доказ у судовому органі. Інспектор праці не має права давати будь-які свідчення, але інспекція праці зазвичай делегує своїх адвокатів для подання та підтримки відповідної справи. Суд повинен повідомити про своє судове рішення обидві сторони, що беруть у ньому участь. Оскільки суди з трудового права можуть тривати довго, а судові рішення часто виносяться із затримкою, протоколом було створено спільний комітет у складі інспекції праці та судових органів, що дає змогу розробити спільні програми щодо поліпшення дотримання законодавства на національному рівні.

Також часто застосовуються інноваційні підходи, зазвичай у сферах, не пов'язаних з незадекларованою працею. В Іспанії, наприклад, у контексті соціальних судів, згідно з Планом дій з розробки та реалізації стратегії в сфері безпеки і охорони праці (2007–2012 роки) було створено апарат спеціальних прокурорів у кожній автономній спільноті для обвинувачень у сфері порушення трудового законодавства і нормативних актів. Прокурори працюють разом із профспілками та інспекторами, особливо щодо порушень, пов'язаних з профілактикою професійних ризиків. На практиці, у разі відкриття будь-якої кримінальної справи, яка може привести до призупинення адміністративного розгляду, прокурори повинні повідомити службу інспекції. Суд також зобов'язаний надати інспектору всі відповідні судові документи, у тому числі свідчення свідків.

Крім того, в Іспанії на національному та регіональному рівнях організовуються періодичні зустрічі між судовими органами та інспекціями. Відповідно до Циркуляру від 15 лютого 1994 року вимагається чітке співробітництво між міністерством праці та соціального забезпечення, прокуратурою і судовими органами у випадках злочинів проти свободи, як це описано в ст. 318-bis Кримінального кодексу. Це передбачає постійний зв'язок між керівниками провінційних або територіальних відділів інспекції та прокуратури. Проте, як повідомляється, головною проблемою є відсутність спеціалізації суддів.

У Франції відбуваються періодичні зустрічі з прокурорами, але проблеми спеціалізації також існують. У Бельгії це питання вирішується через забезпечення представництва інспекції праці на всіх рівнях системи державної прокуратури. В інших країнах відсутність трудових судів вважається «вузьким місцем».

Загалом, зворотний зв'язок від судів за результатами процедур і санкцій, а також затримки судових процедур, протилежні інтерпретації закону і антагоністичні професійні культури є проблемою майже у всіх країнах, що брали участь у дослідженні.

5.3 Співпраця з соціальними партнерами

У висновках до Загального дослідження інспекції праці 2006 р. КЕПКР зазначив, що «інспекція праці може досягти своїх цілей, тільки якщо компетентним органом будуть вжиті відповідні заходи для сприяння ефективній співпраці з роботодавцями та працівниками»²⁰⁷. Соціальні партнери справді відіграють фундаментальну роль у визначенні заходів для запобігання і боротьби з незадекларованою працею.

У більшості країн вони відіграють пропагандистську і виховну роль, наприклад, в Ірландії, де IBEC (*Irish Business and Employer's Confederation, Ірландська конфедерація бізнесу і роботодавців*), SFA (*Small Firms Association, Асоціація малого бізнесу*), SIPTU (*Services Industrial Professional and Technical Union, Промисловий професійний і технічний союз*) та ICTU (*Irish Congress of Trade Unions, Ірландський конгрес професійних спілок*) подають пропозиції з питань політики до уряду, інформують роботодавців і працівників про їхні права та обов'язки, а в деяких випадках подають позови від імені останніх. У Болгарії в квітні 2010 року при Болгарській асоціації промислового капіталу в партнерстві з Конфедерацією незалежних профспілок було відкрито Центр національних правил бізнесу. В 2009 році було створено Громадську раду щодо обмеження та запобігання проявам неформальної економіки, у складі представників державних установ, міністерств, соціальних партнерів та інших зацікавлених сторін. Мета діяльності громадської ради полягає в забезпеченні ефективнішої координації і співробітництва на національному рівні у вирішенні проблем неформальної економіки. Публікуються та поширюються серед цільових груп аналітичні та інформаційні матеріали, проводяться національні репрезентативні опитування, галузеві та цільові ревізії, круглі столи та національні й регіональні інформаційно-пропагандистські кампанії. Було створено інформаційну систему, у тому числі платформи дистанційного навчання, форум в Інтернеті, «гарячу лінію» для інформування про нелегальні економічні практики та електронні оповіщення²⁰⁸.

Співпраця з інспекцією праці буває неофіційна, на основі потреб, або, частіше, формалізована в угодах. У Румунії в 2011 році було укладено угоду з Соціальним фондом будівельника, приватною благодійною організацією, представленою профспілками і організаціями роботодавців у сфері будівництва та будівельних матеріалів. Вона передбачає багаторівневий підхід, в якому, наприклад, послуги соціального забезпечення надаються тільки легальним працівникам²⁰⁹. У Франції міністерство праці намагається поліпшити взаємодію з профспілками за допомогою угод про секторальне партнерство. Так, з 1992 року було підписано 17 таких угод²¹⁰, але з невеликою участю з боку профспілок. Подібні наміри виявив іспанський уряд у його Національній стратегії щодо попередження та виправлення шахрайства у сфері фіскальної політики, праці та соціального забезпечення на 2010–2012 роки. У Бельгії працює партнерська комісія, що відповідає за підготовку тристоронніх угод між компетентними міністерствами та соціальними партнерами, що передбачаються Соціальним кримінальним кодексом (ст. 15). Вона показала хороші результати в секторах ризику, зокрема, у будівництві й харчовій промисловості, де в 2012 році було підписано національні угоди. З метою

²⁰⁷ МОП: Загальний огляд доповідей, що стосуються конвенцій і рекомендацій, інспекції праці, Міжнародна конференція праці, 95-та сесія, Доповідь III (Частина В), Женева.

²⁰⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/bg015.htm>.

²⁰⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ro001.htm>

²¹⁰ У таких секторах, як сільське господарство, приватна охорона, тимчасова робота, будівництво, прибирання, розваги, текстиль і перукарські послуги.

обговорення заходів контролю, адаптованих до секторів, було створено Тристоронні робочі групи. Сторони партнерських угод мають право бути призначеними як цивільний позивач у судових процедурах про накладення санкцій, пов'язаних з незадекларованою працею або соціальним шахрайством, якщо вчинені порушення можуть завдати шкоди колективним інтересам²¹¹.

Інституційна співпраця з соціальними партнерами у багатьох випадках встановлюється на рівні консультативних тристоронніх органів, які беруть участь у визначенні загальної політики інспекції праці, програм і планів дій. У таких країнах, як Греція, Італія, Литва, Іспанія і Португалія відповідно до прямої вимоги профільного законодавства представники інспекції праці регулярно зустрічаються з представниками організацій роботодавців і працівників²¹². В Іспанії тристороння консультативна комісія у складі інспекції праці та представників системи соціального забезпечення надає консультації щодо стратегії дій. У Литві соціальні партнери також беруть участь разом з інспекцією праці у плануванні заходів щодо боротьби з незадекларованою працею.

Спільна діяльність включає такі привілейовані інструменти, як інформаційні та регуляторні кампанії. Такі країни, як Бельгія, Франція, Румунія, Словенія, Іспанія, Польща, Португалія та Великобританія, регулярно співпрацюють з соціальними партнерами з метою підвищення рівня інформованості та реалізації ініціатив у конкретних галузях або регіонах. За сприяння роботодавців і профспілок вони визначають цілі, стратегії і навіть намічають об'єкти для втручання. Іноді кампанії ініціюються соціальними партнерами, а пізніше до них приєднуються національні органи. Наприклад, у Болгарії, де в 2007 році за участю BIA (*Bulgarian Industrial Association, Болгарська промислова асоціація*) і BICA (*Bulgarian Industrial Capital Association, Болгарська асоціація промислового капіталу*) за участю восьми представників від ЗМІ (телебачення, радіо та преса), національної профспілки Promiana, інспекції праці, Міністерства фінансів та Економічної і соціальної ради (приєдналися пізніше) була запроваджена ініціатива «Вийти з тіні»²¹³.

В Іспанії для активнішого залучення соціальних партнерів до кампаній у регіонах або секторах з високим рівнем використання незадекларованої праці було застосовано простий метод – публічно оголошені збори з вільним входом, що відбуваються в приміщенні мерії та висвітлюються місцевими ЗМІ, під час яких роз'яснюються цілі, причини і методи кампанії. Застосування цієї практики впродовж багатьох років сприяло кращому залученню соціальних партнерів та інших учасників.

Крім участі представників роботодавців і працівників у визначенні стратегій та програм або на рівні робочого місця, існують й інші ініціативи, наприклад, схеми саморегулювання для тимчасових робочих органів і механізми соціальної сертифікації, які надають організації роботодавців підприємствам, що відповідають встановленим стандартам. До того ж існують механізми самостійного аудиту з використанням офіційних приватних інспекторів з контролю. У Нідерландах створено фонд SNCU, який представляє роботодавців і профспілки, також відомий як «поліція колективних договорів», який перевіряє виконання колективних договорів за допомогою спеціальних «приватних інспекторів» і перевірок підприємств, що починаються з аналізу ризиків або інформації, отриманої з

²¹¹ Національні дослідження.

²¹² Закон № 47/2012, від 31 липня 2012 року і Законопроект № 3996/2011.

²¹³ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/bg003.htm>.

«гарячої лінії». У 2011 році SNCU стягнув 6,45 млн євро прострочених платежів. Ці перевірки можуть доповнювати дії інспекторів праці, з урахуванням того, що у світлі Конвенції № 81 інспекція праці – це державна служба, незалежна від роботодавців і працівників, з прерогативою використання державної влади, а саме – можливістю накладення санкцій.

Набуває масштабності співпраця з іншими учасниками, наприклад з НУО. На жаль, дотепер це не стало загальноприйнятою практикою, хоча досвід показує, що такий вид взаємодії може бути корисним для всіх. Наприклад, у Бельгії соціальні інспекції повідомляють, що отримують корисні «натяки» на випадки експлуатації від асоціації O.R.c.a., що захищає незаконних іммігрантів²¹⁴.

5.4 Співробітництво з прикордонними службами

З метою контролю незадекларованої праці інспекції праці співпрацюють з прикордонними службами. Основна мета співпраці зазвичай полягає в обміні інформацією про підприємства і працівників з однієї країни, що працюють в іншій, а також у нарощуванні потенціалу за допомогою обміну думками, досвідом та інструментами. Має місце обмін або спільна розробка керівництв і контрольних переліків. Зазначені документи містять інформацію про чинні закони і нормативні акти, що ілюструють моделі, використовувані для офіційних обов'язкових документів, якими послуговуються інспектори у разі відвідувань. Крім неформальних мереж і контактів, укладено двосторонні угоди, деякі в рамках ширших угод, підписаних між міністерствами праці. Адміністративне співробітництво у сфері застосування Директиви 96/71 про відрядження працівників у рамках надання послуг є однією з основних причин цих домовленостей. Угоди було підписано в контексті Регламентів 1408/71 і 883/2004 про координацію систем соціального забезпечення та безпеки й охорони праці. Така співпраця є звичайною для сусідніх країн або країн, що мають спільні культурні ідентичності або стабільні потоки робочої сили.

На рівні ЄС використання спільних платформ, таких як KSS з безпеки та охорони праці, ще не поширилось, коли йдеться про незадекларовану працю, переважно через обмеження, що накладаються захистом приватних даних, навіть якщо було вжито заходів з IMI (*Internal Market Information System, Інформаційної системи про внутрішній ринок*) про відрядження працівників²¹⁵, безпечного онлайн додатку, який дозволяє національним, регіональним і місцевим органам влади спілкуватися зі своїми колегами за кордоном за допомогою попередньо перекладених блоків питань та відповідей, введеного в дію в червні 2011 року.

На багатосторонньому рівні 18 лютого 2011 року інспекції праці 11 країн ЄС²¹⁶ підписали Схему Брюгге, яка сприяє загальному схваленню необхідності подальшого зміцнення співпраці європейських адміністрацій у боротьбі з незадекларованою працею і транскордонним соціальним шахрайством, спрямованим на створення європейської мережі. У меншому масштабі кожні два роки збирається регіональна мережа соціальних інспекцій країн Бенілюкс.

²¹⁴ <http://www.orcasite.be/?id=24>.

²¹⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_fr.html. Також див. Регламент (ЄУ) № 1024/2012 Європейського парламенту і Ради від 25 жовтня 2012 року про адміністративне співробітництво в рамках інформаційної системи внутрішнього ринку і скасування Рішення Комісії 2008/49/ЄС (далі «Регламент IMI»).

²¹⁶ Австрія, Бельгія, Болгарія, Франція, Італія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, та Іспанія.

В ЄС було створено деякі ініціативи для зміцнення адміністративної співпраці між інспекціями праці для боротьби з незадекларованою працею, як, наприклад, уже згадувана ICENUW (*Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work, Реалізація співробітництва в Європейській мережі проти незадекларованої праці*), яка завершилася підписанням Брюссельської Схеми, про активізацію зусиль у боротьбі проти транснаціонального соціального шахрайства, Комітет експертів з відрядження працівників щодо застосування Директиви 96/71²¹⁷ і проєкт Cibeles (*Convergence of Inspectorates building a European Level of Enforcement Systems, Зближення інспекцій, що будують європейський рівень систем правозастосування*), очолюваний Іспанією, що зосереджує увагу на взаємній допомозі інспекцій праці ЄС щодо прикордонного контролю і накладення адміністративних санкцій. Країни-учасниці²¹⁸ дійшли висновку, що необхідно вжити заходів щодо поліпшення транскордонної співпраці в рамках загальної потреби в регулюванні права на доступ до інформації, гарантуючи при цьому захист персональних даних.



Завдяки проєкту вирішується проблема виконання адміністративних санкцій з боку національного органу стосовно роботодавців, які зареєстровані в іншій державі-члені, що зазвичай розглядається як одна з основних перешкод в ефективній діяльності інспекції праці. Адже ці санкції не включені у сферу дії Рамкового рішення Ради 2005/214/JHA від 24 лютого 2005 року про застосування принципу взаємного визнання фінансових санкцій. Якщо кримінальні санкції можуть бути приведені у виконання в іншій країні на підставі директиви, штрафні санкції адміністративного характеру залишаються в основному неефективними, коли злочинець зареєстрований в іншій країні ЄС.

Постійні форуми або комітети з питань незадекларованої праці, такі як SLIC (*Senior Labour Inspectors' Committee, Комітет старших інспекторів праці*)²¹⁹,

²¹⁷ Група експертів для надання допомоги державам-членам у виявленні, обміні досвідом і кращій практиці, розгляді питань, що впливають із застосування і виконання законодавства про відрядження робітників. Групу було створено за рішенням Європейської комісії 19 грудня 2008 року, про що опубліковано в О.І. 13 L8 від січня 2009 року, стор. 26–29.

²¹⁸ Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Угорщина, Італія, Мальта, Португалія та Іспанія.

²¹⁹ У 1982 році було створено Комітет старших інспекторів праці (НВІС) для надання допомоги європейським інспекціям праці, що отримав офіційний статус Рішенням Комісії (95/319/ЄС). До його повноважень входить надання консультацій Комісії з усіх питань, що стосуються дотримання державами-членами Закону про безпеку і охорону здоров'я на робочому місці. Комітет збирається двічі на рік, присутні всі голови інспекцій праці ЄС, що займаються

Комітет з безпеки та охорони праці або Комітет експертів з питань відрядження працівників²²⁰, досі не створені, хоча останній охоплює деякі з пов'язаних з цим проблем, коли існує транснаціональне надання послуг. Наприклад, створення ІМІ (*Internal market information system, Інформаційна система внутрішнього ринку*), платформи електронного зв'язку, які використовують компетентні органи для контролю відрядження працівників. У зв'язку з цим використання ІМІ відкриває нові горизонти для виявлення транскордонного шахрайства.

До того ж наміри, що стоять за ініціативами адміністративного співробітництва між податковими органами, такими як FISCALIS, поки що не розділяють інспекції праці, що займаються питаннями зайнятості та трудових відносин. Ця програма, встановлена Європейським парламентом і Рішенням Ради № 1482/2007/ЄС від 11 грудня 2007 року, має на меті підвищення ефективності функціонування систем оподаткування на внутрішньому ринку з метою боротьби з ухиленням від сплати податків та схемами їх мінімізації. Крім навчання, семінарів, робочих візитів посадових осіб, а також удосконалення систем обміну інформацією та зв'язку, програма сприяє багатосторонньому контролю, що фінансується ЄС, де податкові органи можуть ефективно розслідувати транскордонне шахрайство.

Координація установ соціального забезпечення також є більш розвиненою, ніж координація інспекцій праці, де набір правил робить співробітництво між країнами ЄС чіткішим і законно обґрунтованим²²¹.

Навіть якщо двосторонні угоди стали звичайною практикою, прикладів досвіду, що виходить за їхні рамки, не так і багато. Платформи, мережі або інші форми багатостороннього співробітництва досі не набрали чинності. Насправді більша частина міжнародного співробітництва між інспекціями праці (крім співробітництва у сфері безпеки і охорони здоров'я) в ЄС полягає в двосторонній співпраці, що ґрунтується на численних угодах і неформальних зв'язках. Наприклад, у 2001 році Франція та Німеччина підписали угоду про співпрацю для прямого обміну інформацією та спільних дій. Офіси обох країн проводять регулярні зустрічі, обмін стажерами та спільні візити в прикордонних зонах. Було підписано аналогічні угоди між Францією та Болгарією (2008 р.), Францією та Нідерландами (2011 р.), Польщею та Португалією, Польщею та Бельгією (2007 р.), Бельгією та Францією (2003 р.), Бельгією та Польщею (2007 р.), Бельгією та Португалією (2009 р.), Бельгією і Люксембургом (2009 р.), Португалією та Іспанією (2003 р.) і між багатьма іншими країнами. Відповідно до ст. 4 Директиви 96/71 багато країн створили координаційні центри або відділення щодо співпраці зі спорідненими організаціями в інших державах-членах. Кількість випадків, коли ці

професійними ризиками. Регулярні або спеціальні робочі групи обговорюють конкретні питання, такі як правозастосування, робоче устаткування і хімічні речовини. Кожні два роки SLIC організовує комунікаційну та інспекційну кампанію з обраних тем. Ініціативи вже охоплюють різні галузі, такі як безпека будівництва, азбест, оцінка ризику, небезпечні хімічні речовини, ручне навантаження/розвантаження і психосоціальні ризики. Інспектори праці 27 країн – членів ЄС зазвичай проходять навчання з питань проведення кампаній, готують і використовують узгоджені методи та інструменти.

²²⁰ Комітет був створений відповідно до рішення Комісії від 19 грудня 2008 року і має намір надавати підтримку й допомогу державам-членам у виявленні та обміні досвідом і кращою практикою, сприянні обміну відповідною інформацією, розгляді будь-яких питань і проблем, які можуть виникати під час практичного застосування законодавства про відрядження працівників (Директива 96/71), а також забезпеченні його дотримання на практиці. Як і SLIC, Комітет збирається двічі на рік.

²²¹ Регламент (ЄС) № 987/2009 Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009 року встановлює порядок реалізації Регламенту (ЄС) № 883/2004 про координацію систем соціального забезпечення, доступний за адресою : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0987:20130108:EN:HTML>.

центри надають інформацію громадськості, обмежена. Наприклад, у Бельгії та Люксембурзі функціонує «єдине вікно», що надає інформацію про умови відрядження чотирма мовами²²².

У деяких регіонах інспекції організовують спільні виїзди на будівельні майданчики, встановлені поза національними кордонами. Приклад успішної співпраці існує в будівельному секторі між Іспанією і Португалією, яка допомогла ліквідувати злочинні мережі нелегальної міграції, де бразильські робітники працювали як громадяни Португалії за фіктивними документами (див. вище). Такого роду ініціатива проводиться більш-менш регулярно в регіонах Галісія-Мінью та Естремадура-Беха-Гарда. Подібні експерименти проводилися і в інших країнах, таких як Франція та Італія, особливо в галузі безпеки та охорони здоров'я. У 2012 році з ініціативи обох країн було проаналізовано неоформлені трудові відносини екіпажів на круїзних лайнерах. У зазначених регіонах інспектори праці часто співпрацюють на неофіційній основі, зважаючи на постійний потік «човникових» працівників, таких як Бельгія/Німеччина/Нідерланди, Бельгія/Франція та Франція/Італія. У 2011 році вперше дві латвійські компанії, що працюють у Литві, відвідали дві національні інспекції праці²²³. У межах співпраці існує неформальна мережа бельгійських і голландських інспекторів, що зустрічаються кожні шість місяців для обговорення транскордонних питань.

Операція Trueno в Іспанії²²⁴

У 2010 році інспекція праці та соціального захисту Іспанії виступила з ініціативою на острові Ібіца, в якій брали участь десять посадових осіб податкового органу, чотири інспектори праці, два помічники інспекторів зайнятості, два чиновники по боротьбі з корупцією і місцеві податкові та поліцейські органи з метою розгляду справи транснаціонального шахрайства готельного консорціуму, що володіє понад 70 готелями на Ібіці та Майорці.

Працівників наймали через фіктивну компанію в Брно, Чеській Республіці, а потім відправляли протягом літа на Ібіцу, де ті працювали офіціантами. Водночас їхня зарплата була нижчою від мінімальної заробітної плати, а чеській системі соціального забезпечення декларувалося лише 300 євро за місяць, що порушувало мінімальні розміри оплати праці в Іспанії. Група налічувала близько 100 маріонеткових підприємств, більшість з яких не мали працівників і були зареєстровані на Ібіці, у Пальмі та Барселоні.

На прохання іспанської інспекції чеська інспекція праці відвідала офіс фіктивної компанії й підтвердила, що офіс зачинено, а ознак активності немає. Паралельно іспанська фіскальна адміністрація ініціювала розслідування стосовно ймовірного фінансового шахрайства. Під час відвідування приватного житла підприємця інспектори виявили докази контрактів із жінками-працівницями з інших країн з ознаками підневільної праці та сексуальної експлуатації. У штаб-квартирі було знайдено документацію щодо виплачуваної заробітної плати, що не декларувалася в податковій інспекції та системі соціального захисту, стосовно майже 300 працівників.

У результаті спільних дій комісія виявила декілька злочинів проти прав трудящих, а також багато злочинів щодо відрядження працівників, факти дискримінації іноземних працівників, ненормований робочий час і 80 фіктивних незалежних працівників.

²²²http://business.belgium.be/fr/gerer_votre_entreprise/ressources_humaines/detachement/index.jsp
Інформація про Люксембург: <http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/gestion-juridiquedecommerciale/affaires-commerce/prestation-transfrontaliere-services/index.html>.

²²³<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lt017.htm>.

²²⁴ Національні дослідження.

6. Висновки

Незадекларована праця, якщо її належним чином не контролювати, загрожує підірвати здатність ЄС досягти своїх цілей у сфері зайнятості для отримання якісніших робочих місць і вищих темпів зростання. Незадекларована праця є формою соціального демпінгу, яка створює недобросовісну конкуренцію між фірмами на основі низької заробітної плати і невиплати допомоги із соціального забезпечення та призводить до робочої ситуації, яка порушує права і гідність працівників.

Підвищення податків, неоднозначна громадська думка про роль громадських інститутів, зменшення очікуваної гідної пенсії або соціальної допомоги в довгостроковій перспективі, недофінансування програм безперервної освіти, зниження державних доходів в умовах економічного спаду – всі ці чинники створюють довгострокові проблеми, які впливають на обсяги неформальності. Через фінансову кризу в Європі уряди змушені уважніше придивлятися до проблем ринку праці, де такий феномен, як незадекларована праця, за умов правильного її вирішення, може позитивно вплинути на створення формальної зайнятості, поліпшення умов праці та збільшення доходів бюджету.

На сьогодні міжнародний характер незадекларованої праці є реальністю. З урахуванням відкриття ринків ЄС для вільного обігу підприємств і працівників, наслідки недотримання національного законодавства можуть впливати на бізнес, суспільства та уряди за межами країни. До того ж витрати на незадекларовану працю можуть негативно вплинути на конкурентоспроможність ЄС, зниження умов праці, а отже, ускладнити розвиток умінь і загострити загальну кризу.

Інспекція праці в ЄС є державною функцією з широким колом повноважень різноманітного характеру. Це провідна служба із запобігання й боротьби з незадекларованою працею, що представляє собою установу, яка працює з органами соціального забезпечення та податків у сфері реалізації законів і державної політики, залежно від обставин країни.

Навіть зважаючи на те, що інспекції праці починають ширше використовувати своє коло повноважень та з огляду на створення нових установ для вирішення проблем незадекларованої праці в країнах з традиційним фокусом уваги інспекції праці на безпеку та охорону здоров'я, у них попереду ще багато роботи, особливо з погляду міжнародного співробітництва. Двосторонні меморандуми про взаєморозуміння, транскордонні інспекції та різні мережі співробітництва трансформують інспекції праці в Європі, але консолідованого форуму, де національні установи могли б обмінюватися думками або навіть планувати спільні стратегії та ініціативи, як і раніше, немає. Проте деякі спільні групи вже вирішують частину проблеми, як, наприклад, SLIC відносно стратегії безпеки та охорони здоров'я, комітет експертів ЄС з питань відряджень працівників, у споріднених сферах, що стосуються соціального шахрайства, адміністративна комісія з координації соціального забезпечення.

Оцінки рівнів незадекларованої праці в Європі не дають чіткого уявлення про масштаби цього явища. Цифри змінюються залежно від методу, який використовується для збору та аналізу даних, наприклад, непрямі методи або опитування. До того ж немає жодного обновлюваного джерела інформації про різні неоднорідні форми, котрих набуває незадекларована праця, кожна з яких потребує конкретного підходу.

Крім того, національні установи не використовують мінімального набору загальних визначень, а захищають типові національні особливості. У більшості країн ЄС незадекларована праця не лише не має юридичного визначення (окрім визначення ЄС), але й не вимірюється (або вимірюється недостатньо). До того ж форми соціального шахрайства, пов'язані з незадекларованою працею, що характерні для якоїсь країни або спільні для ЄС, не визначаються належним чином. Так, незважаючи на широке визначення ЄС, національні законодавства повинні забезпечити кращу правову основу для визначення кола повноважень інспекції праці стосовно незадекларованої праці, а також розмежувати свої обов'язки та зобов'язання.

Водночас незадекларована праця розглядається як критична проблема в усіх країнах. Відсутність визначень і стандартів може забезпечити більшу гнучкість та допомогти пристосуватися до еволюції практик на ринку праці, але може призвести й до проблем правозастосування, оскільки існує необхідність типізувати поширені правопорушення, на які може бути накладено адміністративне або кримінальне покарання.

За своїми характеристиками, незадекларована праця – це складне і приховане явище. Уже одна ця особливість ускладнює роботу правоохоронних органів, не кажучи вже про особливі ситуації, коли працівники надають свої послуги в домашніх господарствах, наприклад, хатні роботи або віддалена робота. Доступ до приватних домашніх господарств обмежений майже у всіх країнах і надається тільки з дозволу домовласника або на основі попереднього судового дозволу. У зв'язку з цим, хоча деякі пілотні проекти виявилися успішними, інспекції праці дотепер не можуть ефективно вирішити цю проблему. Особливо що стосується виявлення випадків порушень і практичних механізмів для інспекційних відвідувань. Сюди також входить необхідність отримання доступу до судової системи.

Проблеми, пов'язані з незадекларованою працею, у більшості країн розглядаються в контексті ширшої боротьби з тіньовою економікою різних національних правоохоронних органів, що займаються соціальним і податковим шахрайством. Крім того, у вирішенні цього питання беруть активну участь і соціальні партнери, оскільки це перешкоджає чесній конкуренції та нівелює цінність гідної праці.

Незважаючи на спроби багатьох країн зміцнити інспекції праці на рівні адміністрації праці, у них, як і раніше, є багато прогалин у сфері фінансових і людських ресурсів, особливо в державах-членах, які найбільше постраждали від кризи. Зокрема, у Греції, Іспанії, Португалії та Румунії наймання інспекторів праці, а також навчальні програми, зарплати та допомоги були заморожені або навіть знижені, що призвело до збільшення плинності кадрів та зменшення привабливості кар'єри, або в Італії, де зараз число інспекторів праці вважається неадекватним для нових реалій. За останні кілька років політичний тиск та економічний дефіцит ослабили установу та знизили професійну якість інспекції праці, а в інституційній системі, як і в більшості інших органів державної влади, почалася безперервна реорганізація процесів і відбулося скорочення персоналу й розширення обов'язків.

Водночас економічна криза посилила (навіть за бюджетних скорочень) інституційну роль інспекції праці, оскільки вона стала основним механізмом у боротьбі з шахрайством у сфері праці та соціального забезпечення. До того ж важливість інспекції праці в період економічних труднощів, коли через падіння цін підвищується необхідність захисту працівників та забезпечення законності договорів, робочого часу, заробітної плати та інших умов праці, тільки збільшується. Судові процедури, як правило, громіздкі та повільні, а інспекція

праці представляє собою гнучку службу, що може досягти кращих результатів за допомогою прагматичніших засобів. За таких умов потреби нового ринку праці у багатьох питаннях обмежують можливості інспекцій праці. Зі зрозумілих причин інспектори зосередили свої зусилля на деяких аспектах, пов'язаних з економічною кризою (наприклад, масові звільнення, заборгованість із виплати заробітної плати), ризикуючи комплексним і збалансованим підходом, що застосовується для інспекційних відвідувань. Вплив цього дисбалансу слід оцінювати з обережністю, оскільки він може негативно позначатися на умовах праці, наприклад, безпеці та охороні здоров'я. Адже в такому випадку ці питання ризикують втратити важливість через нагальніші кризові проблеми.

Основна політична мета та оперативна відповідальність інспекції праці стосується незадекларованої праці, і мало ймовірно, що це зміниться. Проте скорочення фінансових і людських ресурсів, а також умови праці в інспекції праці ЄС (особливо в країнах, що постраждали від економічної кризи) негативно вплинули на її діяльність та мотивацію. Інспекція відіграє ключову роль, але цього недостатньо. Потрібно й далі зміцнювати національні та творчі політики, орієнтовані на підвищення рівня обізнаності та інформування, а також нові превентивні форми і спеціальні стратегії для окремих категорій працівників.

Необхідно також поліпшити політику стимулів з метою уникнення використання незаконних підходів. Система правозастосування потребує нових санкцій і процедур, які можуть допомогти попередити порушення та створити здорове середовище дотримання законів.

Водночас міжвідомче співробітництво є, у найширшому сенсі, сильною стороною в боротьбі з незадекларованою працею. Проте обмін інформацією між державними органами, як і раніше, залишається великою проблемою в деяких країнах, у зв'язку із законами про захист приватних даних, слабкою традицією співробітництва або використання інформаційних систем, що не пов'язані із задоволенням потреб. Якщо в деяких країнах особливі зусилля були направлені на поліпшення співпраці з іншими органами виконавчої влади та судової системи, наприклад, осередки з боротьби з шахрайством у Бельгії або угода з Національним прокурором у Франції, то в низці країн обмін даними або відносини із судами є громіздкими та мають привернути найпильнішу увагу з боку державних органів, оскільки ставлять під загрозу ефективність системи інспекції праці.

Правильний підхід до розгляду проблеми незадекларованої праці може допомогти в пошуках адекватного рішення цього складного питання. Це потребує чіткого визначення та вимірювання незадекларованої праці і в деяких країнах покладання головної відповідальності на одну спеціальну установу. Крім того, для поліпшення планування і цільових дій необхідні чіткі дані. Оперативне планування та аналіз ризиків має важливе значення в боротьбі з незадекларованою працею. Щоб виробити стратегію дій, інспекції праці повинні мати змогу розробляти профілі ризику. Для цього вони мають покладатися на точні та оновлені дані. Ці дані щодо незадекларованої праці потрібно збирати по секторах, регіонах та з огляду на наявні проблеми. Сучасне програмне забезпечення, обмін інформацією між установами праці та іншими зацікавленими сторонами, а також залучення експертів з питань підготовки сценаріїв, що дають змогу розробити середньо- та довгострокові плани, на яких ґрунтуються оперативні дії в полі, мають основоположне значення. Якщо інші державні установи обмінюються інформацією, наприклад, за допомогою електронних порталів та шлюзів, у інспекції праці не завжди є достатньо спеціалістів для користування інформаційними технологіями.

Усі провідні органи повинні мати достатньо ресурсів, призначених для виконання цього завдання, які не будуть повсякчас скорочуватися. З погляду оперативності, нагальна проблема для інспекцій – це боротьба з незадекларованою працею за умови постійно зменшуваних ресурсів, інструментів, навчання та керівництв. Отже, важливо створити синергію. Спільні заходи стають помітними у ширшій спільноті та сприяють культурі виконання вимог податкового та іншого законодавства.

Інспектори праці повинні безперервно вивчати нові шахрайські практики, що виникають на ринку праці. Крім того, незадекларована праця не є статичним явищем, оскільки соціальне шахрайство та недотримання вимог законодавства постійно еволюціонують. Інспекції праці повинні мати аналітичні можливості розпізнавати ці зміни і проявляти ініціативу, щоб виробляти нові підходи та вступати в партнерські відносини для вжиття належних заходів реагування на ринку праці, що розвивається. Існує очевидна потреба заохочувати взаємодію між усіма зацікавленими сторонами, зокрема між працівниками та роботодавцями.

Інспекціям праці необхідно відмовитися від підходу, що ґрунтується на покаранні, як основного, і шукати баланс між профілактикою та санкціями (слід нагадати, що, наприклад, «максимальна санкція», передбачена в національному законодавстві деяких країн, не мала явного успіху). Також потрібно знайти можливість застосовувати систему транскордонних санкцій до іноземних підприємств.

На рівні ЄС найкращі підходи і методи боротьби з незадекларованою працею слід додатково вивчити для вдосконалення національної та регіональної практики (цільові заходи, багатопрофільні групи, спеціальні групи, спеціальні кампанії тощо). Транскордонне правозастосування адміністративних санкцій у сфері праці, як і раніше, є невирішеним питанням на шляху до побудови ефективної системи санкцій у ЄС.

Нарешті, ЄС слід розглянути питання про доцільність розширення співробітництва різних правоохоронних органів, таких як інспекції праці, податкові органи та органи соціального забезпечення, з метою запобігання і стримування незадекларованої праці.

7. Рекомендації щодо посилення інспекції праці в боротьбі з незадекларованою працею

а) На рівні ЄС є потреба в належному визначенні видів незадекларованої праці та вимірюванні її масштабів. Слід ретельно продумати можливості прийняття загальної термінології відповідно до визначення ЄС, аналізу загальних практик незадекларованої праці в країнах, оцінки впливу різних правових підходів, політики, стратегій і конкретних заходів, а також розширення співробітництва між національними правоохоронними органами. Наслідком цього може стати прийняття міжнародно-правового документа про незадекларовану працю.

б) Ефективна національна політика щодо незадекларованої праці повинна починатися з твердих зобов'язань з боку урядів у вигляді створення сприятливих інституційних і законодавчих рамок, що визначають роль центрального органу, відповідального за реалізацію стратегії. Ролі та

обов'язки відповідних органів і механізмів координації мають бути чітко визначені, у тому числі очікувані результати, терміни, контроль та оцінка.

в) Загальний підхід на основі соціального діалогу щодо незадекларованої праці повинен бути прийнятий як попередній крок до подальшого зміцнення взаємодії роботодавців і працівників у всіх випадках оплачуваної трудової діяльності, з акцентом на неформальній економіці. Урядам слід вжити необхідних заходів для поліпшення економічної бази через створення умов для здорової конкуренції для бізнесу, надійного регулювання ринку праці та політики соціального захисту, що належним чином підтримується та фінансується. Що стосується інспекції праці, головною метою має стати використання наявних ресурсів більш цілеспрямовано і послідовно, що забезпечить захист умов праці та прав працівників. У цьому контексті важливо приділити особливу увагу правам уразливих груп працівників, таких як громадяни третіх країн.

г) На національному рівні повинні бути визначені відповідні законодавчі заходи, що забезпечать чітке розмежування різних споріднених понять, таких як «нелегальний», «незадекларована праця», «неформальний», «шахрайство» у сфері праці та соціального забезпечення. Таке розмежування сприятиме чіткому визначенню ситуацій незадекларованої праці, що дасть змогу краще вимірювати її масштаби та розробляти стратегії боротьби з нею.

д) За потреби для роботодавців слід зменшити адміністративний тягар так, щоб поліпшити дотримання трудового законодавства, а саме через спрощення реєстрації працівників, подання декларації на соціальне забезпечення та виплати соціальних внесків і через прискорення та підвищення доступності необхідних процедур.

е) Національні стратегії з питань незадекларованої праці повинні включати широкомасштабне посилення обізнаності, проведення кампаній, спрямованих на зміну менталітету громадян стосовно того, що не є соціально прийнятним, не тільки тому, що це «легально» або «нелегально», але й тому, що це є порушенням права людини на працю. У стратегію слід включити і заходи профілактики, і заходи стримування. Що ж до останнього, то має існувати ефективна система санкцій, підкріплена надійною співпрацею із судовими органами. Потрібно вивчити та запропонувати, за необхідності, стимули для оформлення трудових відносин.

ж) Слід передбачити набір керівних принципів, що стосуються ключових елементів і міркувань для визначення системного підходу до національної стратегії з питань інспекції праці та незадекларованої праці. Інспекції праці в ЄС можуть обмінюватися своїми загальними підходами з цього питання.

и) Має бути визначено чіткі критерії співпраці між різними органами виконавчої влади. Урядам слід приділити увагу вдосконаленню та консолідації мереж, забезпеченню політики та нормативно-правових основ у такий спосіб, щоб можна було створити ефективні форми співпраці, у тому числі перехресний обмін даними, одночасно із забезпеченням захисту таких даних.

к) Існує необхідність консолідувати спільні погляди на міжвідомче співробітництво. Співпраця між різними суб'єктами повинна ґрунтуватися на

основі угод і стратегій співпраці. Особливу увагу слід приділяти співпраці з соціальними партнерами на всіх рівнях.

л) Центральний орган інспекції праці повинен визначати політику інспекції праці щодо незадекларованої праці, враховуючи, що має існувати належний баланс з іншими сферами, такими як безпека та охорона здоров'я. З огляду на складність і різні сфери діяльності інспекції праці, слід оцінити та в перспективі створити спеціалізацію груп або команд інспекторів. Інспектори праці, які займаються незадекларованою працею, повинні проходити відповідне та регулярне навчання, а саме у сфері чинного законодавства, шахрайства у сфері праці та соціального забезпечення, а також додаткової ролі інших установ у вирішенні таких питань.

м) Результати інспекційних відвідувань слід підвищувати за рахунок поліпшення планування, у тому числі розробки «профілів ризику незадекларованої праці». Практичне застосування може базуватися на розробці та впровадженні нових інструментів для підготовки, проведення та контролю за роботою інспекції.

н) Що стосується інструментів, інформаційні технології повинні мати більш широке застосування з точки зору профілактики, виявлення та оприлюднення. Особливе значення слід приділяти поєднанню різних баз даних з метою виявлення порушень на всіх рівнях (соціальне забезпечення, податки, трудове право, безпека та охорона здоров'я). Підвищення якості та доступності даних має бути головною метою.

п) Слід розробляти спільні інспекційні дії, зокрема, між інспекціями праці, що стосуються трудових відносин та охорони праці, соціального забезпечення та податкових органів, щоб отримати цілісний підхід до питань незадекларованої праці.

р) Неефективність санкцій є основною перешкодою для правоохоронних органів. Інспекції праці повинні краще виконувати свою роль у сфері інформування відповідних служб міністерств праці про те, як поліпшувати та використовувати передові міжнародної практики. Існує необхідність удосконалити процедури санкцій і механізмів відповідальності на національному та міждержавному рівнях.

с) Загальноєвропейський масштаб проблеми вимагає спільного обговорення проблем, обміну передовими практиками та планування дій. Можливі наступні варіанти дій європейського рівня: форуми, семінари для осіб, які приймають рішення, обмін платформами, групами експертів, а також інспекторами. МОП могла б додатково сприяти поширенню інформації про належну виробничу практику.

т) Міжнародні дії також повинні набувати активніших форм поза рамками будь-яких офіційних або підписаних офіційних двосторонніх угод між державами-членами. Слід створити Європейський форум з питань загальної стратегії боротьби з незадекларованою працею з урахуванням національних особливостей.

Додаток I

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО КОНТРОЛЮ

Круглий стіл з питань практик інспекції праці щодо боротьби з незадекларованою працею

Ці рекомендації було вироблено за результатами круглого столу з керівниками та старшими посадовими особами інспекції праці з Бельгії, Франції, Греції, Італії, Португалії, Іспанії та представником SLIC, що проходив у Женеві 10–11 липня 2013 р. Основна мета круглого столу, який було організовано в процесі спільного проекту МОП–ЄС «*Стратегії інспекції праці щодо боротьби з незадекларованою працею в Європі*», полягає в формулюванні конкретних пропозицій щодо розроблення інструментів і навчальних продуктів на основі передової практики та аналізу потреб у цьому в ЄС.

Протягом дводенного мозкового штурму та обміну досвідом учасники сформулювали практичні пропозиції, що стосуються ініціатив, які МОП та ЄС могли б спільно розробити для того, щоб заповнити прогалини в інструментах, керівних принципах, методах підготовки кадрів і співпраці.

1. Загальна термінологія у сфері незадекларованої праці

Поняття «*незадекларована праця*» визначається по-різному і часто разом з іншими термінами ринку праці, іноді синонімічними (тобто нелегальна праця, неоформлена праця, нелегальна зайнятість, незареєстрована зайнятість, приховане безробіття, «чорна» праця тощо), навіть якщо їхній зміст принципово інший. Термін «нелегальна робота» використовується в багатьох країнах для позначення ширших понять, наприклад у Франції, або, навпаки, незадекларованої праці, яку виконують окремі особи з нелегальним статусом, зазвичай мігранти без дозволу на роботу або виду на проживання, як, наприклад, у Греції або на Кіпрі. Інші поняття, такі як «неформальна зайнятість», частіше використовуються в прикладних дослідженнях, в яких вона визначається як люди, що працюють на нелегальному ринку праці, як незаконна купівля-продаж робочої сили, без трудового договору та ігноруючи інші закони, які регулюють трудові відносини.

Учасники вважають, що численні прояви незадекларованої праці й шахрайства в сфері праці, а також відсутність загальних визначень у країнах – членах ЄС ускладнюють порівняльний аналіз і створюють перешкоду на шляху до розробки більш послідовного та сталого підходу. З цієї причини вони рекомендують МОП та ЄС співпрацювати під час розробки глосарію з незадекларованої праці.

2. Рекомендації щодо ключових елементів і міркування при прийнятті системного підходу до розробки національної стратегії з питань незадекларованої праці.

Під час круглого столу учасники представили свій досвід і кращу практику у сфері національної політики та стратегій. Наступні елементи розглядалися як найважливіші для сталого системного підходу у вирішенні проблеми незадекларованої праці:

- Сильна воля та зобов'язання уряду щодо вирішення проблеми незадекларованої праці.

-
- Чітка система, у тому числі законодавчі положення, що визначають центральну владу з чіткою місією і повноваженнями, а також ролі та обов'язки відповідних органів і механізмів координації.
 - Визначення очікуваних результатів, часових рамок, механізмів контролю та оцінки.
 - Підвищення обізнаності через проведення кампаній, спрямованих на зміну менталітету громадян стосовно того, що не є соціально прийнятним, не тільки тому, що це «легально» або «нелегально», а й через те, щоб це є порушенням права людини на працю,

Передбачається, що МОП створить прості рекомендації щодо ключових кроків і елементів розробки національної політики і стратегії щодо незадекларованої праці.

3. Семінар для розробників політики і тих, хто приймає рішення

Рекомендується організувати триденний семінар для розробників політики і тих, хто приймає рішення, від країн – членів ЄС під назвою *«Елементи національної політики і стратегії щодо вирішення проблеми незадекларованої праці»*. Програма семінару повинна включати: (а) структуровані матеріали для впорядкованого обговорення (на основі ключових елементів, що перелічені в запропонованих вище керівних принципах); (б) презентація передової практики; (в) структурований обмін передовим досвідом і думками. Для того щоб отримати вигоду від міжнародного порівняння, МОП організує міжнародні зустрічі з метою обміну передовим досвідом різних країн.

Міжнародному навчальному центру МОП (Турин, Італія) буде запропоновано надати допомогу у проведенні цих заходів.

4. Обмін навчальними програмами, матеріалами, методами та інструментами для боротьби з незадекларованою працею

Під час зустрічі учасники обмінялися досвідом щодо можливостей професійної підготовки і навчання, що надаються інспекторам праці, адміністраторам у сфері праці загалом і соціальним партнерам з питань, пов'язаних з незадекларованою працею. Деякі інспекції включають навчання з питань незадекларованої праці та виявлення шахрайства як до початкової, так і до постійної підготовки інспекторів праці. Наприклад, у Франції та Португалії під час початкової підготовки в середньому два тижні присвячується навчання нових призначених інспекторів з питань виявлення та використання різних методів для розслідування випадків шахрайства. Водночас особлива увага звертається на нетипові форми роботи, що порушують трудове законодавство, наприклад, фіктивну самозайнятість. В Іспанії інспекторів навчають правильно зіставляти джерела даних, такі як декларації про доходи та журнали обліку; в Бельгії кожне представництво має постійну навчальну групу, яка організовує регулярне навчання з нових предметів, зокрема інформування про останні правові акти.

Міжнародна організація праці, спільно з Міжнародним навчальним центром, могли б сприяти обміну досвідом, програмами, інструментами та підходами й моделювати «європейський» досвід у цій сфері.

5. Рекомендації щодо розробки двосторонніх угод і «Путівник» з питань незадекларованої праці

Під час семінару учасники представили два цікавих практичних приклади, що стосуються двосторонніх угод і спільних документів на кшталт «Путівника» між інспекціями праці та іншими зацікавленими державними органами двох сусідніх країн ЄС щодо транскордонних підприємств. Один демонструє ситуацію в Іспанії та Португалії, інший – у Франції та Бельгії. Ґрунтуючись на їхньому практичному досвіді, пропонується підготувати Рекомендації з ключовими кроками для того, щоб надихати інші країни та допомагати їм вжити відповідних заходів.

6. Визначити обмежений набір параметрів, які можуть забезпечити попередження про потенційне використання незадекларованої праці

Навіть якщо більшість інспекцій ведуть облік кількості відвідувань, принаймні для річних звітів, перехресний аналіз даних ще не вивчено в багатьох випадках, що сприятиме побудові сценаріїв для розробки «дорожніх карт», через нестачу фахівців, які можуть будувати і тестувати моделі, або через недорозвинені інформаційні системи. Насправді не всі країни деталізують статистичні дані інспекції праці щодо незадекларованої праці й можуть показувати тільки загальну цифру кількості відвідувань і виявлених правопорушень, водночас як інші приділяють цьому питанню особливу увагу. Наприклад, Франція, Італія, Нідерланди, Португалія та Іспанія мають змогу аналізувати і представляти змінні по регіонах, секторах, статях і щодо найчастіших порушень. Під час круглого столу представник Бельгії продемонстрував приклад широкого використання наявних даних на основі складного програмного забезпечення і внутрішнього ноу-хау, що дає змогу зібрати і прочитати статистичні результати та зіставляти дані з різних джерел для виявлення сфер потенційного ризику. Зіставлення даних, узятих з інформаційних систем інспекцій праці з іншими джерелами, є досить корисним, оскільки це дає емпіричне підтвердження явища незадекларованої праці.

Учасники пропонують черпати натхнення в передовому досвіді й розробити обмежений набір параметрів з різних джерел, щоб допомогти інспекції праці у виявленні потенційного використання незадекларованої праці, встановленні пріоритетів і забезпеченні цілеспрямованості відвідувань.

7. Моніторинг тенденцій у сфері санкцій і досягнення балансу між консультаціями та правозастосуванням

Під час круглого столу учасники обговорили інформацію про розвиток ситуації з погляду підходів до інспекції праці та санкцій. З одного боку, з метою встановлення сильного стримування та перешкоджання використанню незадекларованої праці деякі країни збільшили кількість санкцій (наприклад, в Іспанії та Італії «максимальні санкції»); з іншого боку, вплив кризи на підприємствах, зокрема на малих і середніх, ускладнює введення високих штрафів і змушує уряди переглянути свою стратегію (наприклад, у Греції). З огляду на часті й швидкі зміни в цьому питанні, МОП повинна й далі сприяти обміну досвідом та консолідувати порівняльні дослідження стратегії інспекції праці та підходів в ЄС, у контексті економічної кризи, з урахуванням балансу між консультацією і правозастосуванням та застосуванням санкцій (стримування/економічна стійкість).

8. Методи оцінки впливу санкцій

Як наслідок тенденцій і проблем, згаданих вище, для країн – членів ЄС набуває особливої важливості питання оцінки впливу штрафів. Деякі країни (такі як Португалія та Франція) розробили для цього спеціальні методики і перебувають у процесі їх реалізації. Після завершення цей досвід можна систематизувати, зробити моделлю і поширити в інших країнах.

9. Керівні принципи щодо сприяння співробітництву

Однією з постійних проблем є відсутність координації в рамках інспекції праці (вертикальної та горизонтальної), а також між інспекціями праці та іншими органами (органами державної влади, судовими, соціальними партнерами, науковими колами тощо). Кілька країн відмічають відсутність зв'язку, зокрема між інспекцією праці та судовими органами.

Для того щоб спробувати вирішити цю проблему, деякі країни розробили практики комунікації та співпраці між різними учасниками, їхній досвід можна згодом зробити моделлю та джерелом натхнення для інших країн.

Під час зустрічі на основі досвіду учасників нижче було визначено певний успіх у сфері ефективного спілкування:

- **Визнання і повага до відмінностей**
Кожен орган має свою місію, повноваження, цілі, склад, методи роботи, інтереси. Відмінності потрібно визнавати і поважати як цінність.
- **Встановлення спільної мети**
Для того щоб отримати вигоду з різних точок зору, всі компоненти повинні встановити чітку спільну мету. Співпраця буде ефективною тільки тоді, коли всі учасники справді до неї прагнуть, а не виконують «зобов'язання» співпрацювати, що насаджується зверху.
- **Сформулювати загальні цілі, завдання і операції**
Результатом співпраці мають бути фактичні дані, результати й підсумки. Люди повинні побачити переваги інвестиції часу у співпрацю; якщо не буде отримано результатів, ініціативу сприймуть як марнотратство.
- **Особистий та інституційний контакт**
Особистий контакт і довіра визнані важливою частиною надійної інституційної співпраці. Можна започаткувати ініціативи з метою сприяння особистим зв'язкам, як це робиться в країнах – членах ЄС, такі як конференції, спільна підготовка (Іспанія, Бельгія і Франція), а також спільні інспекційні візити.

Три рекомендації стосуються прийняття секторального підходу у вирішенні проблеми незадекларованої праці. Зокрема:

10. Збір інформації та зразків кампаній з питань незадекларованої праці в конкретних секторах (будівництво та сільське господарство)

Пропонується у співпраці з SLIC (*EU Senior Labour Inspectors' Committee, Комітет старших інспекторів праці ЄС*) вибрати сектори економіки (наприклад, будівництво і сільське господарство), а також збирати приклади кампаній, що проводяться країнами – членами ЄС щодо боротьби з незадекларованою працею в цих секторах. З цією метою має бути розроблено і направлено державам-членам шаблон. Їм буде запропоновано представити короткий опис кампанії, а також допоміжну документацію зі зразками використовуваного матеріалу.

11. Розробка рекомендацій щодо організації кампанії в певному секторі з питань незадекларованої праці

На основі аналізу і систематизації зібраного досвіду пропонується розробити керівні принципи з ключовими кроками та елементами, які необхідно врахувати під час проектування та організації національної кампанії з питань незадекларованої праці у відповідних окремих секторах.

12. Організувати семінар для осіб, які приймають рішення в інспекціях праці

Результати вищезазначених заходів може використати Міжнародний навчальний центр МОП під час підготовки навчальних матеріалів. У зв'язку з цим рекомендується, щоб МОП за сприяння ІТС, Турин, організувала п'ятиденний семінар для осіб, які приймають рішення в інспекціях праці *«Елементи для національної кампанії для вирішення проблеми незадекларованої праці в сільському господарстві і в будівництві»*.

Інші пропозиції

Крім перелічених вище рекомендацій, учасники обговорили необхідність подальшого розвитку набору ключових компетенцій, які повинен мати інспектор праці (з погляду знань, навичок і поведінки) для того, щоб вирішувати питання незадекларованої праці на робочому місці. Це питання потребує подальшого обговорення та порівняльного аналізу. МОП і МТЦ слід розробити європейський навчальний модуль з основними загальними елементами (у плані концепцій, методів, міждисциплінарного підходу, комунікації, координації, комунікативних навичок тощо) щодо інспекції праці та незадекларованої праці як наступного кроку в цій сфері.

Скорочення

ASTREES	Association Travail Emploi Europe Societe (Асоціація з роботи та наймання в Європі)
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Комітет експертів із питань конвенцій і рекомендацій КЕКР)
CIBELES	Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System (Зближення інспекцій з метою побудови європейської системи правозастосування)
CIF	Centre interregional de formation (Міжрегіональний навчальний центр – Франція)
CLS	Controle des lois sociales (Контроль соціального законодавства – Бельгія)
CNLF	Comite national de lutte contre la fraude (Національна комісія по боротьбі з нелегальною працею – Франція)
CODAF	Comite operationnel departemental anti-fraude (Відомчий комітет боротьби з шахрайством – Франція)
COLTI	Comite operationnel de lutte contre le travail illegal (Комітет по боротьбі з нелегальною працею – Франція)
ENCCRF	Ecole nationale de la concurrence, de la consommation et de la repression des fraudes (Національна школа конкуренції, споживання і боротьби з шахрайством – Франція)
ENUW	European Network against Undeclared Work (Європейська мережа проти незадекларованої праці)
DNLF	Delegation Nationale a la lutte contre les fraudes (Національна делегація боротьби з незадекларованою працею – Франція)
DILTI	Delegation Interministerielle a la Lutte contre le Travail illegal (Міжвідомча делегація по боротьбі з нелегальною працею – Франція)
DPL	Direzione Provinciale del Lavoro (Провінційне управління праці – Італія)
DYMIMIC	Dynamic Multiple Indicators Multiple Causes Model (Динамічна модель множинних показників і множинних причин)
BBП	Внутрішній валовий продукт
HORECA	Hotel, Restaurant and Catering sector (Сектор готелів, ресторанів і громадського харчування)
IBEC	Irish Business and Employer's Confederation (Ірландська конфедерація бізнесу і роботодавців)
ICENUW	Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work (Реалізація співробітництва в Європейській мережі проти незадекларованої праці)
ICTU	Irish Congress of Trade Unions International Labour Office (Ірландський конгрес профспілок Міжнародного бюро праці)
INAIL	Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Національний інститут страхування від нещасних випадків на виробництві – Італія)
INTEFP	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Національний інститут праці, зайнятості та професійної підготовки – Франція)
INPS	Istituto Nazionale Previdenza Sociale (Національний інститут соціального забезпечення – Італія)
IS	Inspection sociale du Service Public Federal (Соціальна інспекція Федеральної державної служби – Бельгія)
ITSS	Inspeccion de Trabajo y Seguridad Social (Інспекція праці та соціального захисту – Іспанія)
KSS	Knowledge Sharing System (OSH) (Система обміну інформацією (ОТіТБ))
KIAB	Control of Illegal Employment of Workers (Контроль нелегальної зайнятості працівників)

LIMOSA	Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief (Міжнародна інформаційна система про міграцію – Бельгія)
МІПВ	Меморандум про взаєморозуміння
MIMIC	Multiple Indicators Multiple Causes Model (Модель множинних показників і множинних причин)
NERA	National Employment Rights Authority, Ireland (Національний орган з прав зайнятості, Ірландія)
OASIS	Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale (Організація боротьби з шахрайством Інспекції соціальних служб – Бельгія)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Організація економічного співробітництва та розвитку)
ONEM	Office national de l'Emploi (Державна служба працевлаштування – Бельгія)
ONSS	Office National de Securite Sociale (Державна служба соціального забезпечення – Бельгія)
OSH	Occupational Safety and Health (Безпека і охорона здоров'я)
ІТ	Інформаційні технології
МІПВ	Меморандум про взаєморозуміння
НУО	Неурядова організація

Вибрана бібліографія

BIGNAMI, R., CASALE, G., FASANI, M., (2013) Labour inspection and the employment relationship, Working Document No. 28, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

BRONSTEIN, A. (2009), International and Comparative labour Law: Current Challenges, ILO, Geneva.

CASALE, G., (2011), the Employment Relationship. A Comparative overview, Hart Publishing, Oxford; ILO, Geneva.

CASALE, G., FASANI, M., (2012) International labour standards and guiding principles on labour administration and labour inspection, Working Document No. 22, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

CREMENS, JAN (2011), *A la Recherche de Main-d'oeuvre Bon Marche en Europe, Conditions de Travail et de Vie des Traveilleurs Detaches*. CLR Studies 6, European Institute for Construction Labour Research, Amsterdam.

DAZA, J.L. (2005), *Labour inspection and the informal economy*, in *Labour Education*, ILO, Geneva.

EUROFOUND (2004), *Fighting the immeasurable? Addressing the phenomenon of undeclared work in the European Union*. European Employment Observatory Review: Autumn 2004. European Commission, Luxembourg. Available at: www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/eeo_review_autumn2004_en.pdf.

EUROFOUND (2008), *Tackling undeclared work in the European Union (Боротьба з незадекларованою працею в Європейському Союзі)*, Dublin.

EUROFOUND (2009), *Measures to tackle undeclared work in the European Union (Заходи по боротьбі з незадекларованою працею в Європейському Союзі)*, Dublin.

EUROFOUND (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008 (Боротьба з незадекларованою працею в 27 країнах – членах Європейського Союзу і Норвегії: підходи і заходи з 2008 року)*, Dublin.

EUROPEAN COMMISSION (1971), *Regulation on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community (Регламент про застосування систем соціального захисту до зайнятих осіб, самозайнятих осіб та членів їхніх сімей, що пересуваються всередині Співтовариства)*, 1408/71/EC.

EUROPEAN COMMISSION (1996), *Directive on the posting of workers (Директива про відрядження робітників)*, 96/71/EC.

EUROPEAN COMMISSION (2006), *Green paper on Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century (Зелений документ щодо модернізації трудового законодавства для вирішення проблем 21-го століття)*. COM (2006) 708.

EU Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards and measures against employers of illegally staying third country nationals published in the official Journal of the EU L 168/32, of 30 June 2009.

Директива ЄС 2009/52/ЄС Європейського парламенту та Ради від 18 червня 2009 року про мінімальні стандарти з питань про санкції проти роботодавців, які наймають громадян третіх держав, що незаконно перебувають у країні, опубліковано в офіційному журналі ЄС L 168/32 від 30 червня 2009 року

EUROPEAN COMMISSION (2007), *Green paper on Stepping up the fight against undeclared work* (Зелений документ щодо посилення боротьби з незадекларованою працею). COM (2007)628, European Commission, Brussels.

EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY (2004), *Fighting the Immeasurable? Addressing the phenomenon of undeclared work in the European Union* (Боротьба з невимірюваним? Розгляд феномену незадекларованої праці в Європейському Союзі). ЕЕО, Autumn Review.

EUROPEAN COUNCIL AND REPRESENTATIVES OF GOVERNMENTS OF MEMBER STATES, meeting within the Council of 22 April 1999 on a Code of Conduct for improved cooperation between authorities of the Member States concerning the combating of transnational social security benefit and contribution fraud and undeclared work, and concerning the transnational hiring-out of workers, *Official Journal C 125, 06/05/1999*.

РАДА ЄВРОПИ ТА ПРЕДСТАВНИКИ УРЯДІВ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ, зустріч у рамках Ради 22 квітня 1999 року з питань Кодексу поведінки для поліпшення співпраці між органами влади держав-членів, що стосуються боротьби з транснаціональним шахрайством та незадекларованою працею у сфері соціальної допомоги та внесків на соціальне забезпечення, а також транснаціонального наймання працівників, *Official Journal C 125, 06/05/1999*

GEERTZ, C. (1978), *The bazaar economy: Information and search in peasant marketing: Papers and proceedings of the ninetieth annual meeting of the American economic association. The American Economic Review*, 68(2), 28-32. Retrieved from http://prelim2009.filmbulletin.org/readings/10-Economic_Sociology/Geertz.pdf.

GHK and Fondazione G. Brodolini (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*. Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=456&lanId=en>.

HART, K. (1973), *Informal economy opportunities and the urban employment in Ghana*. In: *Journal of Modern Africa Studies*, Vol. 11, No. 1.

HAZANS, M. (2010). *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries, Policy Research Working Paper, No 5912*, World Bank, December 2011, pp. 22-39.

ILO (1991), *The dilemma of the informal sector*, Report of the Director-general, International Labour Conference, 78th session, Geneva.

МОП (1991), *Дилема неформального сектору*: Доп. Генерального директора МОП 78-й сесії Міжнародної конференції праці (Ч. 1). – Женева.

ILO (2002), *Decent work and the informal economy*. International Labour Conference, Geneva.

МОП (2002), *Гідна праця та неформальна економіка*. Міжнародна конференція праці, Женева.

ILO (2006), *General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations Report III (Part B)*, International Labour Conference 95th Session, Geneva.

МОП (2006), *Загальний огляд доповідей про конвенції і рекомендації з інспекції праці Доповідь III (Частина В)*, Міжнародна організація праці Конференція 95-та сесія, Женева.

ILO (2010), *Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration and trafficking*, Working Document No. 7, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

МОП (2010), *Інспекції праці в Європі: незадекларована робота, міграція та торгівля людьми*, Робочий документ № 7, LAB / ADMIN, МОП, Женева.

ILO (2011), *Labour Administration and Labour Inspection*, Report V, 100th session, ILC, Geneva.

МОП (2011), *Управління праці та інспекції праці*, Доповідь V, 100-та сесія, МКТ, Женева.

ILO (2014) *Transitioning from the informal to the formal economy*, Report V (1) 103rd Session, ILC, Geneva.

МОП (2014), *Перехід від неформального до формального сектору економіки*, Доповідь V (1) 103-ї сесії, МКТ, Женева.

MATEMAN, S. AND RENOY, P.H. (2001), *Undeclared Labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, Regioplan, Amsterdam.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2012), *Direzione generale per l'attività ispettiva, Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, Rome.

MULLER, FABIENNE (2009), *L'Information Delivree en Matiere de Detachement des Travailleurs*, Institut du Travail, Universite de Strasbourg, Strasbourg.

Nunes, J.P. (1999) «O Trabalho nao declarado: Fenomeno que merece interesse crescente» in ACT Newsletter, Lisboa.

PFAU-EFFINGER, BRIGIT (2009), *Varieties of undeclared work in European societies*, British Journal of Industrial Relations, 47.

RENOY, P., IVARSSON, S., VAN DER WUSTEN-GRITSAL, O. AND MEIJER, R. (2004), *Undeclared work in an enlarged union: an analysis of shadow work – an in-depth study of specific items*, European Commission, Brussels.

ROSSER, J. B. (2006), *Book's (Schneider, F. Enste, D., Shadow Economy: An International Survey) Review*.

SCHNEIDER F. (2012), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, working paper.

SCHNEIDER, F., WILLIAMS, C. (2013), *The shadow economy*, Institute of economic Affairs (IEA), Westminster, London.

STARTIENE, G., & TRIMONIS, K. (2009), *The Size of Non-Observed Economy*. Ekonomika ir vadyba – Economics and Management, 14.

VEGA RUIZ, M.L. (2009), *Labour inspection in Europe: Challenges and achievements in selected countries, including in times of crisis*, Working Document No. 3, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

VEGA RUIZ, M. L., ROBERT, R. (2013), *Labour inspection sanctions: law and practice of national labour inspection systems*, Working Document No. 26, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

WILLIAMS, C. C. (2009). *Case of envelope wages in the European Union*. International Journal of Sociology, 39(2).

