

СУХАНОВ С. А.,
аспірант кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
(Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»)

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.4.30>

ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджено органи, що мають функції, аналогічні повноваженням Державної служби України з питань праці, у країнах ЄС.

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

Удосконалення застосування та забезпечення дотримання прав і захисту працівників шляхом 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 структурною проблемою, придатними будуть більш цілеспрямовані заходи.

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.

Повноваження інспекції праці ЄС вельми різноманітні, хоча й мають загальну основу згідно з Конвенцією МОП № 81.

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.

Співпраця з представниками громадянського суспільства та наукових кіл зустрічається рідко, але в цих випадках вона дає хороші результати.

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.

Ключові слова: Державна служба України з питань праці, Держпраці, інспекції праці у країнах ЄС.



Sukhanov S. A. Labor inspections in the countries of the European Union

The article explores bodies having functions similar to those of the Civil Service of Ukraine in the EU.

Labor inspection services are important allies in addressing the problem of undeclared work, even though they usually lack the resources, tools, procedures and coordination required with other relevant authorities to prevent, detect and remedy such cases.

Improving the enforcement and enforcement of workers' rights and protection through more reliable and prompt labor inspection is a necessary and important part of tackling undeclared work. The approach taken by inspection services depends largely on the national context. In some countries, especially in the new EU Member States, where undeclared work is widespread in the formal economy, a broader strategy may be needed. In other countries where undeclared work is, more precisely, a structural problem, more targeted action will be appropriate.

The credibility of any inspection depends to a large extent on its ability to advise employers and employees on the most effective means of compliance within their area of competence in all areas. However, it also depends on the availability and implementation of a sufficiently effective labor inspection system.

The powers of the EU Labor Inspectorate are very diverse, although they have a common basis under ILO Convention No. 81.

To effectively address the many problems of undeclared work, labor inspectorates must cooperate with other participants, as specified in Art. 5 (a) of Convention No. 81 et seq. 12 (1) of Convention No. 129. However, a variety of institutions are involved in the fight against undeclared work in Europe, including labor inspectorates, social security authorities, tax administration, immigration services and, to some extent, police. They all have specific character and quite different powers.

Collaboration with civil society and academia is rare, but in these cases it has produced good results.

In many EU countries, specific methods have been developed to enable inspections and judicial authorities to cooperate as much as possible to ensure the effectiveness of inspection interventions and the enforcement of labor law through prosecutorial activity.

Key words: *State Service of Ukraine for Labor, State Labor, Labor Inspectorate in EU countries.*

Вступ. Державна служба України з питань праці реалізує державну політику, в тому числі з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Служби інспекції праці у ЄС є важливими союзниками у вирішенні проблеми незадекларованої праці, попри те, що вони зазвичай не мають необхідних ресурсів, інструментів, процедур та координації з іншими відповідними органами для 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. Все це зумовлює актуальність теми статті.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження інституту інспекції праці у країнах Європейського Союзу.

Результати дослідження. Увесь спектр питань, пов'язаних з незадекларованою працею у країнах ЄС, 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. Для розуміння ефективності Держпраці України важливим є порівняння її діяльності з аналогічними органами у країнах ЄС, дослідження їх ефективності та позитивного досвіду.



Служби інспекції праці є важливими союзниками у вирішенні проблеми незадекларованої праці, попри те, що вони зазвичай не мають необхідних ресурсів, інструментів, процедур та координації з іншими відповідними органами для 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 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.

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 Міністерства охорони праці (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 [3].

З погляду 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 погляду законодавства і прихованим (наприклад, виробництво і поширення заборонених законом товарів), він вважається злочинною діяльністю, а не незадекларованою працею.

Попри те, що ці формулювання зазвичай є загальноприйнятими, 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 декларуються.



Крім того, погляди на незадекларовану працю відрізняються у різних країнах, 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 означає будь-яку роботу, що виконується без письмового трудового договору. В інших випадках визначається тільки поняття легальної праці, але не визначається поняття нелегальної або незадекларованої праці. Незадекларована праця може бути описана з погляду законодавства як підкатегорія ширшого терміну нелегальної праці; або цей термін можливо перефразувати, наводячи різні категорії працівників та сценарії, які вважаються незаконними відповідно до законодавства. У деяких випадках офіційного визначення взагалі немає.

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 стикнутися на робочих місцях (наприклад, Франція, Італія, Іспанія), але навіть у таких випадках узгодження з домінуючою судовою інтерпретацією залишається непростю справою, що часто призводить до конфліктів бачення та суперечливих випадків застосування закону.

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 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, наприклад, 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 й 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.

Попри 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). Уперше інспектори праці були залучені до сприяння виконанню положень трудового законодавства. Процеси перебудови відбулися також у Нідерландах, де 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 організо-



ваної злочинності в рамках ланцюга праці й доходу (експлуатація праці, торгівля людьми і великомасштабне шахрайство у сфері соціального забезпечення), останнє під егідою Державної прокуратури [3].

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 з 1999 і 2007 років правомірність використання іноземної робочої сили перебуває під наглядом інспекції праці [4].

Також було створено міжвідомчі органи, національні керівні 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 політику формалізації та інші ініціативи. [4]. 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 діяльності. 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.

Крім того, сформовано спеціалізовані групи з усіх питань прикордонної служби, роботи автомобільного транспорту, 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 [3].

Попри 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.



Висновки. 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.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1997 р.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці» від 11 лютого 2015 р. № 96.
3. 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.
4. URL: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.
5. Виприцький А.О. Державна служба України з питань праці як суб'єкт надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 1 ч. 2. 2020 р. С. 3–9.

