



# Правові потреби неформально зайнятих працівників в Україні: причини, наслідки, можливі рішення

## *Резюме дослідження*

### Контекст

Останніми роками у світі тема неформальних трудових відносин набула особливої актуальності. Неформальність є складним, багатомірним і заплутаним соціальним явищем, з яким у різних його проявах стикається будь-яка країна, незалежно від рівня економічного розвитку. Труднощі у дослідженні цього явища зумовлені: 1) характером самого об'єкта, прихованого від очей дослідника; 2) розмитістю межі сфери неформальної зайнятості; 3) складністю визначення масштабів і оцінки параметрів явища через нестачу достовірної інформації про нього та істотної розбіжності результатів, одержуваних різними оціночними методами; 4) відсутністю ясного і структурованого поняття, що визначає досліджуваний об'єкт, і чітких критеріїв, що дозволяють віднести до нього той чи інший вид трудової діяльності, який кваліфікується як зайнятість населення.

На міжнародному рівні у дискусії щодо єдиної термінології для опису форм зайнятості, що не відповідає вимогам законодавства, кінцевої згоди не досягнуто й досі. Методологічне положення щодо статистичного визначення неформальної зайнятості, затверджене 17 Міжнародною конференцією статистиків праці у 2013 році, пропонує визначати **неформальну зайнятість** як загальну кількість неформальних робочих місць на будь-яких підприємствах формального або неформального секторів або у домогосподарствах впродовж певного періоду. Міжнародна організація праці (МОП), а також Єврокомісія послуговуються також терміном "**недекларована зайнятість**" – будь-який вид оплачуваної діяльності, яка є абсолютно законною за походженням (тобто злочинна діяльність повністю виключається), але незадекларованою у відповідних державних органах.

В Україні поняття незадекларованої праці є відомим лише у вузькому колі заінтересованих фахівців. Для опису різних форм зайнятості, що не відповідає вимогам законодавства, в Україні на офіційному рівні використовується дві концепції: тіньової економіки і неформальної економіки. **Неформальна економіка** – це будь-яка діяльність працівників і економічних одиниць, що за законодавством або на практиці не охоплена або недостатньо охоплена формальними нормами (не включає протизаконну діяльність). **Тіньова економіка** – не заборонена законом діяльність суб'єктів господарювання, яка приховується від органів державної влади з метою ухилення від сплати податків, внесків на соціальне забезпечення, від додержання стандартів мінімального розміру заробітної плати, максимальної тривалості робочого дня, стандартів безпеки та санітарних норм, від

окремих адміністративних процедур, зокрема заповнення статистичної звітності та інших адміністративних форм.

По суті, таке розуміння «тіньової» економіки відповідає міжнародному визначенню «неформальної економіки» та європейській «незадекларованій діяльності» у формальному секторі. Але цей підхід спрямований на дослідження діяльності лише суб'єктів господарювання і оцінює лише вартісну складову «тіньового» економічного обігу. Це не дозволяє виокремити працівників, залучених до «тіньового» обігу, та встановити, наскільки незадекларованість їх діяльності порушує соціальні та трудові права.

Неформальна зайнятість створює низку негативних наслідків та ризиків як для самих працівників, так і для суспільства в цілому. Працівники позбавляються гарантованого державою розміру заробітної плати, зазнають порушень обмеження робочого часу та незаконних звільнень, втрачають трудовий стаж, можливості користування державними гарантіями та пільгами, їх шанси отримати правовий захист мінімальні. Для суспільства неформальна зайнятість – це, передусім, зменшення надходжень до бюджетів усіх рівнів, що позначається на спроможності влади надавати публічні послуги, реалізовувати програми соціально-економічного розвитку, підтримувати систему соціального забезпечення.

Пандемія COVID-19, крім впливу на погіршення ситуації у сфері громадського здоров'я, мала суттєвий вплив на економічну ситуацію. Значна частка підприємств із запровадженням карантинних обмежень зіштовхнулась із зменшенням кількості клієнтів і внаслідок цього – зменшенням обсягу роботи. У зв'язку з цим підприємці мусили вдатися до скорочення робочих годин або зменшення об'єму роботи і відповідно зменшення заробітної плати працівників, відправлення співробітників у довгострокову відпустку за власний рахунок, скорочення персоналу, закриття підприємства. Особливо така ситуація позначилася саме на неформально зайнятих особах.

Також пандемія COVID-19 справила глибокий вплив на переосмислення ролі соціального захисту у забезпеченні соціальної справедливості. Демографічні зрушення, тривала урбанізація та децентралізація державних послуг глибоко вплинули на потреби населення. Ці потреби вже не задовольняються існуючою системою соціального захисту. Ситуація ще більше загострюється проблемою неформальної зайнятості. Неформальні працівники не входять до жодної з категорій, на яку поширюється соціальний захист: вони не вкрай бідні, вони мають дохід, але у них немає роботодавця, який би сплачував за них соціальні внески. Уряду важко визначити неформально зайнятих працівників та розробити для них ефективні механізми захисту, оскільки ця група населення, за великим рахунком, невидима або виключена з офіційної статистики.

Зменшення рівня неформальної зайнятості є структурною проблемою, яка вимагає застосування комплексу дій, методів та зусиль усіх стейкхолдерів – профспілок, працедавців, органів державної та місцевої влади та громадянського суспільства.

## Про дослідження

Мета дослідження полягає в отриманні об'єктивних даних про правові потреби та проблеми неформально зайнятих осіб у трудовій сфері, розробленні рекомендацій щодо подолання цих проблем.

Дослідження охоплювало осіб, що задіяні в неформальній зайнятості, зокрема тих, хто:

- працюють неофіційно/неформально (відмова в легальному працевлаштуванні або бажання самої особи не оформлювати трудові відносини);
- отримують частину заробітної плати неофіційно/неформально («в конверті»);

- надають «домашні» послуги, здійснюють кустарне виробництво;
- працюють неофіційно/неформально за сумісництвом;
- виконують тимчасові або одноразові послуги.

Дослідження тривало з листопада 2020 по травень 2021 і включає три компоненти:

- 1) аналітичний (аналіз релевантного українського і міжнародного законодавства, наукових публікацій, адміністративних та статистичних даних);
- 2) якісний (6 фокус-групових дискусій та 15 глибинних інтерв'ю онлайн з використанням засобів відеозв'язку);
- 3) кількісний (опитування 808 респондентів методом телефонного інтерв'ю та онлайн-анкетування: 213 офіційно працевлаштованих та 595 неформально зайнятих осіб).

## Висновки

### Неформальна зайнятість в Україні

- В основному неофіційно працюють робітничі професії, низькокваліфіковані, технічні професії, яких замінюють новітні технології, професії зі сфери інтелектуальної праці.
- За масштабом населеного пункту: як в малих містах, селах, так і у великих містах існують передумови для формування сектору неформального працевлаштування. Незважаючи на це, у малих містах, селищах, селах вірогідність до формування неформальної зайнятості є вищою.
- Неформальна зайнятість більш властива таким галузям, як торгівля, будівництво та ремонти, особисті послуги, готельно-ресторанна справа, допомога по господарству. За даними Держкомстату, вона є також поширеною у сільському, лісовому та рибному господарствах. Неформальна зайнятість широко представлена в середньому та малому бізнесі, в меншій мірі – у великому бізнесі, майже відсутня або трапляється дуже рідко в державному та комунальному секторі (в основному у формі строкових угод цивільно-правового характеру).
- За даними кількісного опитування, що більшою мірою характеризує міських та краще освічених працівників допенсійного віку, найбільш схильними до неформальної зайнятості виявилися жінки молодшого та середнього віку. Неофіційно працевлаштовані виявилися трохи менш освіченими та повідомили про нижчий середньомісячний дохід їх домогосподарств порівняно з офіційно працевлаштованими. Не підтвердилося припущення, що до неформальної зайнятості значно більш схильні вразливі категорії населення та отримувачі державної соціальної допомоги. Серед неформально зайнятих більш поширена робота на неповний робочий день, суміщення роботи чи підробіток з навчанням, перебуванням на пенсії або декретною відпусткою. Середня тривалість неформальної зайнятості склала 4 роки, а формальної – 9.5 років. Трапляється поєднання двох чи трьох форм зайнятості одночасно.
- Основні чинники, що спонукають людей працювати неофіційно – вища зарплата за рахунок уникнення сплати податків та більш гнучкий графік роботи. Інші переваги – можливість отримувати грошові виплати у зручний час, можливість швидко змінити роботу та дистанційна форма роботи. Водночас, такі причини, як відсутність профільної освіти для певної посади, небажання займатися збором необхідних документів для офіційного працевлаштування, небажання мати запис про певне місце роботи у трудовій книжці, можливість отримувати пільги (субсидії) або виплати по безробіттю від служби зайнятості були значно менш поширеними підставами обрати цю форму праці (за результатами кількісного опитування).

### Стимули для офіційного працевлаштування

- Хоча менше третини неформально зайнятих респондентів зазначили, що їх трудова ситуація обумовлена небажанням роботодавця оформити їх на роботу належним чином, про невдалі спроби працевлаштуватися офіційно повідомили шість із десяти опитаних. Понад три чверті неформально зайнятих респондентів сприймають своє становище як тимчасове і збираються знайти роботу чи оформити свою зайнятість належним чином. Лише 19%

респондентів не збираються влаштовуватися офіційно. Таким чином основні бар'єри, що стримують масовий перехід працівників із категорії неформально зайнятих в категорію офіційно працевлаштованих є неспроможність, або небажання роботодавців задовольнити такий запит працівників. Дане дослідження виявило тільки опосередковані причини такої позиції роботодавців, проте цієї інформації недостатньо та існує потреба в додаткових дослідженнях явища неформальної зайнятості через призму потреб та проблем бізнесу, особливо малого та середнього.

- Найпершим стимулом для офіційного працевлаштування є фінансовий: якщо рівень заробітної плати буде достатньо високим, для восьми із десяти опитаних це буде дуже вагомою перевагою на користь офіційного оформлення. Окрім цього, серед респондентів спостерігається високий інтерес до «соціального пакету», оплачуваної відпустки та лікарняних, а найменш вагомим стимулом є нарахування пенсійного стажу.
- Неформально зайняті працівники неоднозначно ставляться до майбутньої пенсії або її відсутності. Частина респондентів фокус-груп не вважає за потрібне накопичувати трудовий стаж через недовіру до стабільності системи соціального захисту. Байдуже до цього питання відносяться респонденти старшого віку, які більшу частину життя працювали неофіційно: за неможливості зараз розраховувати на необхідний для отримання гідної пенсії трудовий стаж, вони концентрують зусилля на сьогоднішньому заробітку, навіть якщо робота неофіційна.
- Незважаючи на те, що останніми роками державою здійснені значні кроки з інформування суспільства про негативні наслідки неформальної зайнятості, удосконалення нормативної бази, що регулює ділову активність, вжиті державні заходи за напрямом дерегуляції економічних відносин, які впливали б на скорочення і неформальності, є недосконалими, складними та суперечливими. Нормативна база все ще потребує певного спрощення з тим, щоб вигоди від переходу підприємств до формального сектору перевищували б витрати, як у сенсі часу, так і коштів. Контроль за дотриманням працедавцями чинного законодавства і відповідно покарання за правопорушення здійснюються вибірково, що призводить до загального сприйняття усіма сторонами неефективності законів і як наслідок, сприяє збільшенню випадків безвідповідальної поведінки працедавців та працівників.
- На думку опитаних, найвагомим чинником неформальної зайнятості є небажання роботодавців офіційно працевлаштовувати робітників. На другому місці – недосконалість державної політики та законодавства у сфері праці. Щодо заходів, які могли би сприяти офіційному працевлаштуванню та зменшувати кількість працевлаштованих без належного оформлення, найбільш популярними виявилися створення простого способу законного оформлення на невеликих або нерегулярних роботах та спрощення процесу сплати податків, а найменш популярним – інформування населення про негативні наслідки незареєстрованої роботи для держави.

#### **Правові проблеми неформальних працівників**

- Неформально зайняті працівники повідомляли про більшу кількість правових проблем порівняно з офіційно працевлаштованими. Вони значно частіше стикалися з такими проблемами, як відмова у наданні лікарняних зі збереженням заробітної плати, відмова у наданні оплачуваної відпустки, відмова в офіційному оформленні, часткова або повна невивплата відпускних коштів, відмова у наданні декретної відпустки.
- Майже половина формально та неформально зайнятих (по 48% у кожній категорії опитаних) намагалися вирішувати свою правову проблему. У більшості ситуація залишилась без змін. Відсутність різниці в результативності намагань вирішити свої правові проблеми між офіційно працевлаштованими та неформально зайнятими може говорити про неефективність офіційних процедур захисту трудових прав. Серед неформально зайнятих частіше трапляється погіршення та ускладнення проблеми з часом, хоча загалом це є нетиповим розвитком подій. Основною причиною як бездіяльності у вирішенні наявних правових проблем, так і невдачі при намаганні вирішити свої правові проблеми була невіра у можливість досягти справедливості та добитися змін. Цей чинник був більш поширеним серед неформально зайнятих, аніж офіційно працевлаштованих.

- Серед тих, хто вирішив свою проблему повністю чи частково, майже ніхто не мав грошових витрат у процесі. Тривалість вирішення проблеми для тих, хто вирішив її повністю чи частково у більшості випадків (59%) не перевищувала двох тижнів. При цьому, неформально зайняті частіше відповідали, що впоралися за день, тоді як більша частка офіційно працевлаштованих займалася питанням до 7-14 днів. Більше місяця вирішували проблему 17% неформально та 23% офіційно зайнятих.
- Трудові проблеми неформально зайнятих осіб мали більшу кількість негативних наслідків в порівнянні з офіційно працевлаштованими, зокрема в них частіше траплялися погіршення сімейних відносин, здоров'я, втрата роботи. При чому намагання відстояти свої трудові права для неформально зайнятих осіб в 6,5 разів частіше призводить до втрати роботи ніж для офіційно працевлаштованих.
- Найчастіше проблеми вирішуються за згодою сторін неформально. Якщо серед незареєстрованих працівників до цього способу вдалися 84% серед тих, хто вирішив свою проблему принаймні частково, то серед офіційно працевлаштованих – 64%. Незначна група опитаних зверталася за правовою допомогою до своїх знайомих юристів або до державних і недержавних організацій, які надають безоплатну правову допомогу. Деякі респонденти вказали на те, що діяльність профспілок в країні не є результативною або не сприймається такою на загальному суспільному рівні, що також може впливати на вибір громадянами неформального працевлаштування. Якщо особа буде знати, що вона захищена профспілкою, то радше обиратиме офіційну роботу. Офіційно працевлаштовані значно частіше залагоджують питання за офіційною згодою сторін із документальним оформленням домовленостей, а також мають більше можливостей звернутися по допомогу до профспілки. Вони ж більше схильні рекомендувати правові шляхи вирішення проблем: звертатися до професійних юристів чи до суду.
- Учасники фокус-груп виявилися мало знайомі з організаціями, що займаються вирішенням проблем неформально зайнятих осіб. Хоча переважна більшість виявила бажання отримувати інформацію про такі організації. Найбільш зручними джерелами інформації називалися (у порядку зменшення частоти згадувань, за результатами фокус-групових дискусій): Інтернет, телебачення, зовнішня реклама, гарячі лінії державних органів, застосунок «Дія», друквані інформаційні матеріали. Респондентам кількісного компоненту дослідження найзручніше було би отримувати інформацію про можливості отримати допомогу, консультацію чи пораду у вирішенні проблем, пов'язаних з неформальною зайнятістю, з соціальних мереж або інтернет-сайтів, а також мобільних месенджерів, гарячих ліній, телебачення та розсилок на електронну пошту, а от буклети та брошури в адміністративних установах виявилися найменш зручним джерелом інформації.

### **Вплив пандемії COVID-19**

- Під час пандемії COVID-19 проблеми, з якими зіштовхувалися неформально зайняті працівники, збереглися і навіть посилилися: зменшується зарплата для низькокваліфікованих працівників, зменшується кількість робочих місць, відсутні соціальні гарантії. Серед додаткових викликів для неформально зайнятих, які принесла пандемія: відсутність лікарняних, відсутність безпечних умов праці, часто неможливість працювати дистанційно, батькам важче працювати, адже доводиться доглядати за дітьми, які навчаються дистанційно або не можуть відвідувати дошкільні й учбові заклади через карантинні обмеження, існує ймовірність, що в недалекому майбутньому працедавці відмовлятимуть у роботі тим, хто не вакцинувався.
- Кожен респондент (як неформально, так і офіційно зайняті працівники) повідомив в середньому про 2 проблеми, пов'язані з COVID-19. Понад 60% безпідставних звільнень та довгострокових відпусток за власний рахунок були зумовлені пандемією. Більше третини відмов у наданні декретних відпусток, випадків неможливості користатися державними гарантіями та позбавлень гарантованої заробітної плати також викликані COVID-19. Втім, правові проблеми офіційно працевлаштованих демонструють більш сильний зв'язок з COVID-19, аніж проблеми неформально зайнятих. Іншими словами, порівняно менша частка

проблем у незареєстрованих працівників викликана реагуванням роботодавців на протиепідемічні заходи.

## Рекомендації

- Врахувати діяльність виробничих одиниць неформального сектору (окремі працівники, самозайняті особи, які працюють без відповідного оформлення, члени домогосподарств тощо) у Методологічних положеннях щодо визначення неформальної зайнятості населення Держстату України.
- Запровадити практику проведення регулярних загальнонаціональних досліджень правових потреб та проблем працівників та роботодавців, систематичного моніторингу реалізації політики у сфері трудових відносин.
- Сформувати в Україні єдиний підхід у визначенні змісту поняття “неформальна зайнятість”, який враховуватиме категорії понять “неформальна економіка” та “тіньова економіка”.
- Розпочати широку експертну дискусію щодо необхідності вдосконалення існуючої державної політики щодо неформальної зайнятості через призму захисту прав людини, як офіційно працевлаштованої людини, так і неформально зайнятої.
- На основі єдиного експертного розуміння поняття неформальної зайнятості сформувати державну стратегію комунікації цього поняття для широкої громадськості з поясненням “людською мовою” всіх недоліків та наслідків існування цього явища, а також залучення людей до реалізації відповідної політики.
- Розбудова міжвідомчих та міжсекторальних партнерств. Залученість до вирішення проблем неформальної зайнятості всіх сторін соціального діалогу (держави, роботодавців та працівників і їх об’єднань у формі профспілок). При цьому роль держава є ключовою у регулюванні трудових відносинах, оскільки сама природа цих відносин має таку специфіку, що працівник зазвичай має менше можливостей для дій та впливу на ці відносини, на відміну від роботодавця. Така взаємодія можлива при моніторингу правових потреб населення та співпраці державних і недержавних надавачів правових послуг.
- Підтримка державою легального підприємництва в секторі малого та середнього бізнесу для створення економічних стимулів як для ведення легального, задекларованого бізнесу, так і використання моделей офіційного працевлаштування (за прикладом впровадження спеціального правового режим для ІТ-індустрії “Дія City”: одночасна робота держави як з працівниками, так і з роботодавцями).
- При формуванні політики в сфері зайнятості (особливо в частині взаємовідносин працівника з роботодавцем та працівника з державою) обов’язково концентруватися на питаннях захисту прав людини, враховуючи інформацію про специфіку правових потреб та проблем окремих категорій працівників, таргетованих за критеріями приналежності до типу професії, рівня економічного розвитку та потенціалу території проживання, зумовленого масштабом населеного пункту, галузі та сектору економіки, а також віку працівника.
- При формуванні політики в сфері зайнятості необхідно використовувати інформацію про реальні потреби та проблеми роботодавців, задоволення та вирішення яких створить ситуацію, в якій ведення легального, задекларованого бізнесу буде вигіднішим ніж робота в тіньовій та неформальній економіці.
- Ініціативи держави щодо законодавчого регулювання трудових відносин мають бути зваженими, враховувати всі можливі ризики, спиратись на результати незалежних досліджень потреб та проблем як працівників так і роботодавців.
- Підвищення стабільності і привабливості сектору формальної зайнятості (розширення можливості працевлаштування у сфері формальної зайнятості, зростання оплати праці і доходів у всіх сферах і видах економічної діяльності, дотримання норм трудового законодавства, захист прав працівників на підприємствах формального сектору).
- Стимулювання переходу зайнятих із неформального сектору у формальний, важливим напрямом якого є впровадження системи соціального страхування, у тому числі медичного.
- Сприяння малому підприємству (спрощення процедури реєстрації та ліцензування діяльності, зменшення податків, насамперед на фонд заробітної плати, надання пільг

підприємцям, які створюють додаткові робочі місця, надання фінансової підтримки підприємствам малого бізнесу засобами гнучкої кредитно-податкової політики).

- Запровадження пільгового оподаткування на деякі категорії працівників (напр., молодих людей на першому робочому місці, працівників, які виконують домашню роботу, людей передпенсійного віку, малих підприємців, що впроваджують інноваційні підходи/технології в своїй галузі). Додатковою мотивацією формалізації працевлаштування для працедавців можуть стати матеріальні стимули для їхнього підприємства, наприклад, участь у програмі з безвідсоткового кредитування, отримання грантів на розвиток бізнесу.
- Вдосконалення трудового законодавства з акцентом на врегулювання процедури офіційного працевлаштування на невеликих або нерегулярних роботах, в нових сферах економіки, необхідності впровадження гнучких графіків роботи та подолання викликів, пов'язаних із переорієнтацією на дистанційні формати роботи та із наслідками пандемії COVID-19.
- Зміна суспільного ставлення щодо сплати податків, зокрема усвідомлення відповідальності за сплату податків не лише працедавців, а й працівників.
- Впровадження доступних та ефективних механізмів вирішення трудових спорів через адміністративну процедуру врегулювання, в тому числі із залученням Державної служби з питань праці та профспілок.
- Спрощення доступності судових процедур врегулювання трудових спорів для працівників, в тому числі із запровадженням більш дієвих механізмів надання правової підтримки працівників та вдосконалення процедури онлайн-судочинства (можливість вирішення спорів дистанційно, починаючи від подання позову і закінчуючи винесенням рішення).
- Підвищення ефективності та практичне поширення позасудових механізмів (Державна служба з питань праці), в тому числі із застосуванням переговорних процедур та медіації.
- Розробка системи взаємодоповнюючих запобіжників від зловживання своїми правами та можливостями для держави, роботодавців та працівників, що в свою чергу буде сприяти зменшенню рівня використання погроз як засобу вирішення трудових спорів.
- Широке залучення центральними органами виконавчої влади, що відповідають за реалізацію державної політики в сфері зайнятості неурядових організацій до процесу надання правової допомоги та просвітництва у сфері трудових прав, а також налагодження ефективної взаємодії із державною системою безоплатної правової допомоги. Доцільними є також інформаційні компанії, які проводять надавачі правових послуг, які сприяють підвищенню спроможності людей у захисті своїх прав як самостійно так і із залученням тих інституцій, які можуть допомогти із цим захистом.
- Розробка та реалізація державних програм підтримки працівників в подоланні негативних наслідків невирішених трудових проблем, як одного з пріоритетних напрямків роботи Державної служби зайнятості.
- Посилення ролі інституту профспілок, як запобіжника від втрати роботи працівниками, які наважуються вступати в трудові спори із роботодавцями.
- Підтримка зайнятості в цілому, запровадження тимчасових заходів щодо застосування податкових пільг, які б дозволяли відтермінування виплату податків, надавали податкові знижки малому бізнесу, що найбільше постраждав від негативних наслідків пандемії COVID-19.
- Захист працівників на робочому місці (посилення роботи щодо запобігання дискримінації співробітників), захист і профілактика саме робочих місць для запобігання або зменшення поширення інфекційних захворювань.
- Врахування фізіологічних та психологічних потреб працівників, підвищення їх обізнаності, впровадження практики охорони праці, інвестування в охорону здоров'я, санітарію та гігієну. Забезпечення умов для віддаленої роботи для всіх, хто може перейти на дану форму роботи.
- Запровадження людиноцентричних процедур вирішення правових проблем, пов'язаних з порушенням прав працівників та викликаних впливом COVID-19, зокрема щодо: отримання лікарняного; безпідставного звільнення; безпечних умов праці; доступу дітей до освіти;

питання вакцинації; доступу до державних гарантій, зокрема у наданні декретних відпусток; позбавлень гарантованої заробітної плати.

*Дослідження було проведено Громадською спілкою "Мережа правового розвитку" за підтримки Міжнародного Фонду "Відродження" в межах проєкту "Вплив пандемії COVID-19 на правові потреби неформально зайнятих осіб в Україні". Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного Фонду "Відродження".*

© П.Липова, Н.Кулікова, В.Охріменко, Є.Полтенко, М.Шпікер, 2021