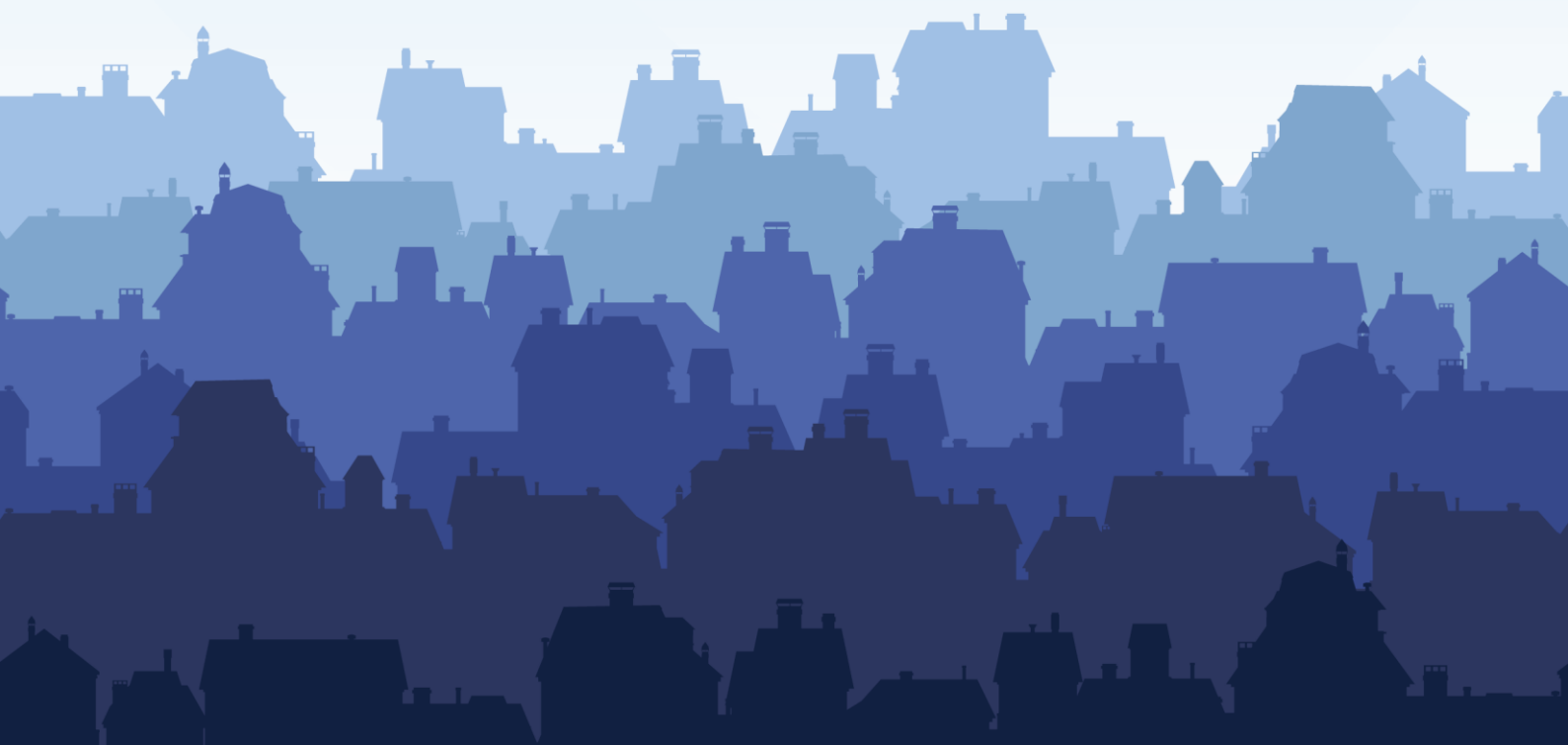


НЕФОРМАЛЬНА ЗАЙНЯТІСТЬ: фіскальні наслідки для територіальних громад (оцінка втрат і потенціалу зростання доходів)



У звіті представлено результати проєкту “Дослідження можливостей розширення спроможності муніципалітетів щодо мобілізації надходжень ПДФО”, виконаного Українським центром соціальних реформ за підтримки “U-LEAD з Європою”. Експерти оцінили рівень і структуру неформальної зайнятості в різних типах громад, обсяги недоотриманих унаслідок неформальної зайнятості надходжень від ПДФО і єдиного податку та потенціал їх зростання; проаналізували вітчизняний досвід залучення органів місцевого самоврядування до контролю за додержанням трудового законодавства, кращі європейські практики такої співпраці та перспективи їх використання в Україні.

НАД ЗВІТОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Елла Лібанова — Український центр соціальних реформ, директор Інституту демографії та досліджень якості життя імені Михайла Птухи

Олександр Цимбал — керівник проєкту, Український центр соціальних реформ, завідувач відділу дослідження ризиків у сфері зайнятості населення Інституту демографії та досліджень якості життя імені Михайла Птухи

Ярослав Остафійчук — експерт проєкту, Український центр соціальних реформ, головний науковий співробітник Інституту демографії та досліджень якості життя імені Михайла Птухи

НАУКОВИЙ РЕДАКТОР ВІД U-LEAD

Віталій Пилипів — радник з питань фінансів та податкової політики, “U-LEAD з Європою”

Ця публікація була підготовлена за підтримки Програми “U-LEAD з Європою”, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Данії, Франції, Австрії, Польщі та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає позицію Програми “U-LEAD з Європою”, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Данії, Франції, Австрії, Польщі та Словенії.

Усі права захищені. Жодна частина публікації не може бути відтворена, перекладена, адаптована, збережена в пошуковій системі або передана будь-якою формою або будь-якими засобами без попереднього дозволу від “U-LEAD з Європою”.

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. Що таке неформальна зайнятість та чому це важливо	6
1.1. Підходи до визначення	6
1.2. Вплив на соціально-економічний розвиток та доходи	10
1.3. Методика оцінювання	13
Розділ 2. Неформальна зайнятість та її фіскальні наслідки для територіальних громад	17
2.1. Масштаби та особливості неформальної зайнятості в Україні: висновки для подальшого дослідження.....	17
2.2. Вплив повномасштабної війни на неформальну зайнятість у територіальних громадах.....	20
2.3. Оцінка втрат бюджетів від неформальної зайнятості	22
2.4. Потенціал зростання бюджетних надходжень унаслідок формалізації неформальної зайнятості	25
Розділ 3. Як держава та громади можуть впливати на неформальну зайнятість..	29
3.1. Як працює чинна система контролю за дотриманням законодавства про працю	29
3.2. Український досвід залучення громад до протидії неформальній зайнятості.....	32
3.3. Кращі європейські практики співпраці держави та муніципалітетів	36
Висновки та рекомендації	39
Додатки	42

ВСТУП

Децентралізація є однією з найважливіших і найуспішніших реформ в Україні. Передача повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад створила передумови для формування місцевого самоврядування, спроможного реагувати на потреби людей і підтримувати місцевий розвиток. Під час повномасштабного російського вторгнення громади продемонстрували здатність діяти швидко й ефективно: мобілізували ресурси “знизу вгору”, організовували територіальну оборону, приймали значну кількість внутрішньо переміщених осіб та забезпечували безперервність надання базових послуг.

Проте тривалі військові дії негативно вплинули на місцеву фінансову базу, посилили бюджетні дисбаланси та загострили диференціацію територіальних громад за рівнем податкоспроможності. У результаті наразі понад 70 % громад є дотаційними. З огляду на це, у доповідях Європейської Комісії щодо розширення ЄС Україні рекомендовано “досягти прогресу в забезпеченні справедливого розподілу ПДФО між муніципалітетами, де фактично проживають відповідні платники податків, та розширити джерела місцевого оподаткування”.

У дослідженні “Моделювання впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад”¹, виконаному на замовлення “U-LEAD з Європою” у 2024 році, змодельовано та проаналізовано можливі наслідки переходу до зарахування ПДФО за місцем проживання платників податків. Результати показали, що для абсолютної більшості малих і середніх територіальних громад, значна частина населення яких працює за їх межами, податкові надходження зросли б. Водночас зменшиться диференціація громад за рівнем податкоспроможності: розрив між 10 % найбагатших і 10 % найбідніших громад за надходженнями ПДФО на одну особу скоротиться більш ніж удвічі.

Разом із тим така зміна може створити ризики для фінансової стійкості громад, які наразі отримують значні податкові надходження завдяки концентрації роботодавців на їх території. За результатами моделювання, дві третини міст із населенням понад 100 тис. осіб зазнали б втрат податкового надходження різного масштабу. Для них пошук додаткових джерел зміцнення фінансової спроможності стає особливо актуальним.

Це дослідження є наступним кроком у формуванні системного підходу до зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування в Україні. Поряд із удосконаленням механізму розподілу ПДФО важливий резерв зростання бюджетних надходжень вбачається у зменшенні масштабів неформальної зайнятості та розширенні участі населення в легальній економічній діяльності.

Вирішення цієї проблеми — це не лише питання наповнення бюджетів, а й питання викорінення недобросовісних конкурентних практик та формування ефективного бізнес-середовища. Ситуація, коли суб’єкти господарювання отримують конкурентні переваги за рахунок зниження собівартості продукції через мінімізацію соціальних внесків і витрат на персонал, є неприйнятною, стримує розвиток підприємництва та знижує інвестиційну привабливість територій. У Європейському Союзі подібні практики розглядаються як прояви так званого “соціального демпінгу”, протидія якому визначена одним із пріоритетів регуляторної політики як для держав-членів ЄС, так і для країн-кандидатів на вступ. У цьому контексті у доповіді Європейської Комісії щодо розширення за 2025 рік наголошується на необхідності активізації зусиль України щодо скорочення неформальної зайнятості, тоді як

¹[Моделювання впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад. U-LEAD з Європою. 2024.](#)

законодавство про інспекцію праці ще не узгоджене з *acquis* ЄС, а спроможність державних інституцій залишається обмеженою.

Формування ефективної політики у цій сфері ускладнюється тим, що після початку повномасштабної війни регулярний збір статистичних даних щодо неформальної зайнятості було призупинено. За експертними оцінками, її масштаби за цей період зросли, що додатково звужує податкову базу. Водночас на рівні територіальних громад системна оцінка рівня та структури неформальної зайнятості раніше не проводилася. Це обмежує можливості формування доказової політики з урахуванням соціально-економічної неоднорідності громад.

Метою цього дослідження є оцінка потенціалу зміцнення фінансової спроможності територіальних громад у результаті належного оформлення зайнятості та обґрунтування рекомендацій щодо залучення органів місцевого самоврядування до реалізації політики запобігання неформальній зайнятості на місцевому рівні.

У дослідженні застосовано методичний підхід, що базується на поєднанні офіційної статистичної інформації та даних репрезентативного вибіркового обстеження мешканців територіальних громад. Результати обстеження опрацьовано з урахуванням методологічних вимог МОП, що забезпечує порівнюваність отриманих оцінок рівня неформальної зайнятості з ретроспективними офіційними статистичними даними.

Щоб комплексно висвітлити проблематику, звіт структуровано у три основні розділи:

Розділ 1 містить огляд підходів до визначення неформальної зайнятості, аналіз її впливу на соціально-економічний розвиток і доходи громад, а також методику оцінювання цього впливу.

Розділ 2 оцінює рівень і структуру неформальної зайнятості в різних типах громад, а також обсяги недоотриманих надходжень від ПДФО і єдиного податку до бюджетів різних рівнів та потенціал їх збільшення.

Розділ 3 аналізує чинну систему контролю за дотриманням трудового законодавства, український досвід залучення органів місцевого самоврядування та кращі європейські практики такої співпраці.

На завершення у звіті подано **рекомендації** щодо подальших політичних рішень. Вони окреслюють можливості спільних дій національних органів влади, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін для зменшення масштабів неформальної зайнятості та зміцнення фінансової спроможності територіальних громад.

РОЗДІЛ 1. ЩО ТАКЕ НЕФОРМАЛЬНА ЗАЙНЯТІСТЬ ТА ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО

1.1. Підходи до визначення

Одним із чинників стійкого розвитку територіальних громад є зменшення масштабів неформальної зайнятості та розширення участі населення у формальній економічній діяльності. Формальна зайнятість забезпечує працівникам правовий і соціальний захист, сприяє підвищенню продуктивності праці, формуванню конкурентного економічного середовища, а також розширенню податкової бази і зростанню доходів бюджетів різних рівнів. Це зумовлює посилення уваги міжнародних організацій та національних урядів до дослідження різних форм зайнятості, які не охоплюються або лише частково охоплюються чинним трудовим і податковим декларуванням та наглядом.

У міжнародній практиці підходи до аналізу цього явища поступово трансформувалися від зосередження на **неформальному секторі економіки** до ширшої концептуальної рамки **неформальної зайнятості**, що охоплює як зайнятість у неформальному секторі, так і неформальні робочі місця у формально зареєстрованих підприємствах.

МОП визначає неформальний сектор економіки як будь-яку економічну діяльність працівників або виробничих одиниць, що за законодавством або на практиці не охоплюється чи недостатньо охоплюється формальними правилами регулювання. До нього зазвичай належать незареєстровані приватні суб'єкти господарювання без статусу юридичної особи. Така діяльність, як правило, має малий масштаб і характеризується низьким рівнем організації, а трудові відносини часто ґрунтуються на нерегулярній зайнятості, родинних або особистих зв'язках, а не на формалізованих договірних відносинах із офіційними гарантіями. Водночас підкреслюється, що неформальний сектор економіки слід відрізняти від кримінальної або незаконної діяльності (наприклад, виробництва чи контрабанди наркотиків), яка регулюється кримінальним правом і не належить до сфери трудових чи господарських відносин.

З метою розширення аналітичних можливостей дослідження різних форм небажаної зайнятості МОП у 2002 році запропонувала перейти від аналізу характеристик підприємств до аналізу ознак **формальності або неформальності робочих місць**.² Наприклад, працівник може працювати на підприємстві, що функціонує з дотриманням вимог законодавства щодо реєстрації, обліку й оподаткування, але його трудові відносини залишаються неоформленими або оформленими лише частково. У межах такого підходу сфера зайнятості може бути представлена трьома основними сегментами:

- формальна зайнятість у формальному секторі, де і підприємства, і робочі місця відповідають вимогам законодавства;
- неформальна зайнятість у формальному секторі, коли на зареєстрованих підприємствах існують неоформлені робочі місця;
- зайнятість у неформальному секторі, де економічна діяльність здійснюється незареєстрованими підприємствами або індивідуальними виробниками.

²International Labour Organization. (2002). [Decent work and the informal economy: Resolution and conclusions adopted by the International Labour Conference at its 90th session](#). Geneva: ILO.

Така концептуальна рамка є значно ширшою за підхід, який обмежується лише аналізом неформального сектору. Як свідчать дослідження, у більшості розвинених країн частка зайнятих у неформальному секторі є відносно невеликою, тоді як неформальна зайнятість у формальному секторі може бути досить поширеною.

На 17-й Міжнародній конференції статистиків праці (2003 р.) було затверджено Керівництво зі статистичного визначення неформальної зайнятості.³ Відповідно до цього керівництва **неформальна зайнятість** (informal employment) визначається як сукупність неформальних робочих місць на підприємствах формального або неформального сектору, а також у домогосподарствах. Основною ознакою неформального робочого місця є відсутність офіційної реєстрації трудових відносин у державних органах або недотримання вимог щодо їх оформлення. Такий підхід використовується у сучасних міжнародних дослідженнях і є методологічною основою для аналізу масштабів та наслідків неформальної зайнятості.

З урахуванням рекомендацій МОП та національних особливостей для вимірювання неформальної зайнятості в Україні використовуються такі категорії зайнятого населення:

- **самозайняті**⁴ та **роботодавці**, які працюють на власних підприємствах неформального сектора;
- **особи, які працюють у партнерських об'єднаннях, діяльність яких є незареєстрованою**, тобто є членами неформальних виробничих кооперативів (ця категорія через незначну чисельність зазвичай включається до самозайнятих);
- **працюючі безоплатно члени сімей** на підприємствах формального або неформального секторів;
- **наймані працівники формального та неформального секторів**, якщо вони відповідають будь-яким двом із наведених критеріїв:
 - роботодавець не сплачує за них єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
 - не мають права на щорічну відпустку;
 - не мають права на оплачуваний лікарняний.⁵

Слід зазначити, що відповідно до положень 17-ї Міжнародної конференції статистиків праці у складі неформально зайнятих може виокремлюватися категорія самозайнятих осіб, які виробляють продукцію виключно для власного кінцевого споживання домогосподарства. В Україні такі особи не відносяться до зайнятого населення. До неформально зайнятих належать лише ті, хто, працюючи в особистому селянському господарстві, реалізує принаймні частину виробленої продукції на ринку. У дослідженнях цю категорію самозайнятих нерідко розглядають окремо з огляду на її специфічну соціальну значущість, оскільки така діяльність відіграє помітну роль у забезпеченні домогосподарств засобами існування в сільських громадах, а також з урахуванням дискусій щодо доцільності її оподаткування. Це тим більше актуально для дослідження неформальної зайнятості на рівні територіальних громад, оскільки для багатьох сільських поселень цей вид діяльності є традиційною формою господарювання і водночас сприймається населенням як непорушне приватне право, куди держава не повинна втручатися.

³International Labour Organization. (2003). [Guidelines concerning a statistical definition of informal employment](#). Geneva: ILO.

⁴*Самозайняті* – особи, зайняті індивідуальною (самостійною) трудовою діяльністю, яку здійснюють самостійно, тобто без залучення постійних найманих працівників. *Роботодавці* – особи, які працюють на власному підприємстві із залученням на постійній основі найманих працівників. *Наймані працівники* – особи, які уклали письмовий (або усний) трудовий договір (контракт) з адміністрацією підприємства, установи, організації, фізичною особою про умови й оплату трудової діяльності.

⁵[Методологічні положення щодо визначення неформальної зайнятості населення: Затверджено Наказом Держстату України від 23.02.2013 № 16.](#)

Таблиця 1.1. Структура зайнятості за типами виробничих одиниць і статусом робочих місць

Тип виробничих одиниць	Робочі місця згідно зі статусом зайнятості						
	самозайняті (включаючи осіб, що працювали у партнерстві)		роботодавці		безкоштовно працюючі члени сім'ї	наймані працівники	
	неформальна зайнятість	формальна зайнятість	неформальна зайнятість	Формальна зайнятість	неформальна зайнятість	неформальна зайнятість	формальна зайнятість
Підприємства формального сектора					1	2	
Підприємства неформального сектора	3		4		5	6	

Примітка: неформальний сектор: 3+4+5+6; неформальна зайнятість: 1+2+ 3+4+5+6; неформальна зайнятість за межами неформального сектору: 1+2.

Джерело: [Методологічні положення щодо визначення неформальної зайнятості населення: Затверджено Наказом Держстату України від 23.02.2013 № 16.](#)

Україна входить до переліку європейських країн із відносно високими масштабами неформальної зайнятості. У звітах Європейської Комісії щодо розширення ЄС наголошується на необхідності вжиття заходів для її подолання та підвищення рівня участі населення в робочій силі.⁶ Водночас приховування трудової діяльності не обмежується лише зайнятістю без офіційного оформлення. Значні обсяги економічної активності пов'язані з недекларуванням фактично виплаченої заробітної плати, приховуванням доходів самозайнятих осіб, а також використанням різних юридичних форм (наприклад, договорів із фізичними особами-підприємцями, договорів на стажування або аутсорсингових контрактів) для маскуванню фактично найманої праці.

Для забезпечення більш точного розрізнення не відповідних закону форм зайнятості у країнах ЄС поряд із поняттям неформальної зайнятості широко використовується концепція **незадекларованої праці (undeclared work)**.⁷ На відміну від підходу МОП, який зосереджується на формальності або неформальності робочих місць, у дослідженнях незадекларованої праці основна увага приділяється податковим і регуляторним аспектам зайнятості.

У документах Європейської комісії незадекларована праця визначається як будь-яка оплачувана діяльність, що є законною за своєю природою, але не задекларована органам державної влади належним чином з урахуванням різноманітності регуляторних систем держав-членів ЄС.⁸ Це визначення не охоплює злочинну діяльність, а також роботи, які не підлягають державному регулюванню або про які не потрібно повідомляти державні органи (наприклад, у деяких країнах – окремі види діяльності в домогосподарстві для власних потреб). У дослідженнях зазвичай виділяють такі основні типи незадекларованої праці:

- **незадекларовану праця**, що охоплює як роботу на незареєстрованих підприємствах, так і неоформлену зайнятість на формально зареєстрованих підприємствах;

⁶European Commission. (2025). *Ukraine 2025 Report* (SWD(2025) 759 final).

⁷European Platform tackling undeclared work (EU).

⁸European Commission. (2007). *Stepping up the fight against undeclared work* (COM(2007) 628 final).

- **незадекларована самозайнятість**, коли особи здійснюють підприємницьку діяльність без офіційної реєстрації або приховують частину доходів;
- **незадекларована сімейна праця**, що виникає у випадках залучення членів сім'ї до економічної діяльності без належного оформлення трудових відносин;
- **недодекларована або занижена праця (under-declared work)**, коли роботодавець або працівник декларує лише частину фактичної трудової діяльності.

Попри різні підходи, на практиці зміст понять неформальної зайнятості та незадекларованої праці перетинається, особливо в країнах із розвиненими системами правового регулювання ринку праці, де законодавчі вимоги охоплюють більшість видів підприємницької та трудової діяльності. Фактично перші три пункти цього переліку відповідають категоріям, які за методологією МОП класифікуються як неформально зайняті.

Водночас концепція незадекларованої праці привертає увагу до додаткових форм приховування економічної діяльності, які мають безпосередні наслідки для податкових надходжень і, відповідно, фінансової спроможності територіальних громад. Найпоширенішим прикладом недодекларованої праці є так звана заробітна плата “в конвертах”, коли офіційний роботодавець виплачує працівнику частину винагороди поза межами офіційно задекларованої заробітної плати з метою зменшення податкових платежів і соціальних внесків. Подібні практики можуть також включати заниження кількості відпрацьованих годин, приховування фактичних премій або інших форм винагороди.

У дослідженнях окремим різновидом незадекларованої праці визначається **фальшива або фіктивна самозайнятість (bogus self-employment)**. У цьому випадку працівник формально зареєстрований як самозайнята особа, але фактично перебуває у відносинах найманої праці. Така практика використовується роботодавцями для зменшення витрат на податки, соціальні внески та уникнення виконання вимог трудового законодавства.

Також звертається увага на нові, більш складні форми незадекларованої праці, що виникають в умовах нестандартної зайнятості, зокрема пов'язаної з діяльністю цифрових платформ, а також агентств тимчасової зайнятості. У таких випадках приховування трудових відносин може здійснюватися через складні комбінації контрактів між працівниками, посередниками та компаніями-користувачами праці.

Вимірювання таких проявів незадекларованої праці є складним завданням. У країнах Європейського Союзу для оцінювання її масштабів застосовується, зокрема, метод затрат праці (Labour Input Method, LIM), який передбачає зіставлення обсягів використаної праці з офіційно задекларованими показниками зайнятості та виробництва. Також поширеними є прямі методи вимірювання, що базуються на періодичних загальноєвропейських опитуваннях населення щодо участі у незадекларованій праці (Special Eurobarometer)⁹. Водночас такі підходи не завжди дають детальне уявлення про соціально-економічні характеристики незадекларованої праці, а також про її прояви на локальному рівні. У цьому контексті навіть часткова оцінка описаних форм незадекларованої праці може суттєво доповнити статистичні вимірювання неформальної зайнятості та розширити розуміння потенційних втрат податкових надходжень і резервів зміцнення фінансової спроможності територіальних громад.

⁹[European Commission. \(2020\). Undeclared work in the European Union \(Special Eurobarometer 498\).](#)

1.2. Вплив на соціально-економічний розвиток та доходи

Масштаби та структура неформальної зайнятості безпосередньо впливають на соціально-економічний розвиток територіальних громад. Вони позначаються на якості життя населення, функціонуванні локальних ринків праці, умовах конкуренції між суб'єктами господарювання, а також на формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, визначаючи спроможність органів місцевого самоврядування забезпечувати належний рівень публічних послуг.

Соціальні наслідки. Незважаючи на різноманіття проявів, спільною “базовою” рисою неформальної зайнятості є підвищена вразливість працівників. Особи, зайняті у неформальному секторі, або на неформальних робочих місцях, часто не мають доступу до повноцінного соціального захисту, включаючи пенсійне забезпечення, страхування на випадок безробіття чи тимчасової непрацездатності. Відсутність таких гарантій підвищує ризики соціальної незахищеності, обмежує можливості накопичення страхового стажу та може призводити до формування груп населення з обмеженими можливостями інтеграції у формальний сектор економіки.

Поширення неформальної зайнятості може негативно впливати на ставлення населення до місцевої влади та рівень громадської участі. Нестабільні умови праці, відсутність соціальних гарантій і обмежені можливості для підвищення добробуту формують відчуття соціальної невпевненості та посилюють маргіналізацію окремих груп населення. У цьому контексті скорочення масштабів неформальної зайнятості слід розглядати не лише як економічне, а й як важливе соціальне завдання.

Наслідки для локальних ринків праці та конкурентного середовища. Формування сегменту зайнятості, що функціонує поза межами офіційного регулювання трудових відносин, змінює структуру попиту і пропозиції робочої сили та створює паралельний сегмент ринку праці з відмінними умовами найму й оплати праці. Формальні підприємства змушені конкурувати за робочу силу з неформальним сектором, де витрати на оплату праці та виконання регуляторних вимог є нижчими.

Використання неформальної зайнятості створює недобросовісні конкурентні переваги. Підприємства, які не дотримуються вимог трудового та податкового законодавства, отримують можливість зменшувати витрати та пропонувати нижчі ціни на товари і послуги. У довгостроковій перспективі це може стримувати розвиток підприємництва, знижувати інвестиційну привабливість території та погіршувати якість економічного середовища. У Європейському Союзі подібні практики розглядаються як прояви так званого “соціального демпінгу”, протидія якому визначена як один із пріоритетів регуляторної політики як для держав-членів ЄС, так і для країн-кандидатів на вступ.

Значні масштаби неформальної зайнятості знижують прозорість локальних ринків праці та ускладнюють процеси прийняття управлінських рішень органами влади. Частина робочих місць і трудових доходів не відображається в офіційній статистиці, що обмежує можливості розроблення місцевих стратегічних і програмних документів, прогнозування потреб економіки територіальних громад у робочій силі, а також бюджетне планування.

Вплив на фінансову спроможність територіальних громад. Використання неформальної та неналежним чином декларованої праці, а також неформальна підприємницька діяльність знижують податковий потенціал територіальних громад і негативно впливають на формування доходів місцевих бюджетів, послаблюючи їх спроможність фінансувати місцеву інфраструктуру, соціальні послуги та програми розвитку. Характер і масштаби таких бюджетних втрат зумовлені особливостями податкової системи та структурою формування доходів місцевих бюджетів в Україні.

Насамперед відбувається недоотримання **ПДФО**, який є ключовим джерелом доходів місцевих бюджетів. Упродовж останніх років частка ПДФО стабільно становить близько 60 % у структурі надходжень загального фонду бюджетів територіальних громад. Втрати виникають унаслідок використання неформальної найманої праці, виплати частини заробітної плати неофіційно (“у конвертах”), а також застосування різних схем приховування трудових відносин, зокрема фальшивої самозайнятості. У таких випадках ПДФО не сплачується зовсім, або замість ПДФО сплачується єдиний податок або інші платежі, обсяг яких є суттєво меншим за суму податкових зобов'язань, що виникали б у разі належного оформлення трудових відносин як найманої праці.

Другим каналом втрат податкових надходжень є **єдиний податок**, який сплачують фізичні особи-підприємці (ФОП) та інші суб'єкти господарювання, що застосовують спрощену систему оподаткування. Частина самозайнятих осіб, які фактично здійснюють економічну діяльність, не реєструють статус ФОП, зокрема з метою уникнення сплати податкових зобов'язань та єдиного соціального внеску, або ж частково приховують доходи у податковій звітності. За окремими оцінками, частка таких “тіньових самозайнятих” може становити щонайменше 25–30 % від загальної кількості економічно активних у відповідних секторах, зокрема у дрібній роздрібній торгівлі, сфері побутових послуг, транспортних перевезеннях та окремих сегментах фриланс-економіки.

Крім того, прихована економічна діяльність призводить до недоотримання **інших місцевих податків і зборів**, зокрема туристичного збору, орендної плати за землю та податку на нерухоме майно. Такі втрати передусім характерні для діяльності у сфері надання послуг оренди житла, короткострокового розміщення, а також окремих видів дрібного підприємництва.

Наведені в таблиці 1.2 прояви неформальної зайнятості та незадекларованої праці відображають найбільш поширені механізми втрат доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 1.2. Основні прояви неформальної й належним чином незадекларованої економічної діяльності та канали втрат доходів бюджетів територіальних громад

	Прояви порушень	Механізм	Типові сфери поширення	Потенційні втрати бюджетів територіальних громад
1.	Використання найманої праці без оформлення	Працівники працюють без укладення трудового договору та офіційної заробітної плати	Будівництво, торгівля, ресторанний бізнес, побутові послуги	Втрати ПДФО
2.	Неzareєстрована підприємницька діяльність	Фактичне здійснення підприємницької діяльності без державної реєстрації	Дрібна роздрібна торгівля на ринках, побутові послуги населенню.	Втрати єдиного податку від потенційних платників першої групи
			Готельний та ресторанний бізнес, торгівля, сфера індивідуальних послуг	Втрати єдиного податку від потенційних платників другої або третьої груп. Втрати туристичного збору, податку на нерухоме майно та орендної плати за землю

3.	Неzareєстрована сімейна праця	Члени сім'ї залучені до економічної діяльності без оформлення	Сільське господарство, торгівля, сфера індивідуальних послуг	Втрати ПДФО або єдиного податку
4.	Заробітна плата "в конвертах"	Частина заробітної плати виплачується неофіційно, поза обліком	Майже усі види підприємницької діяльності	Втрати частини ПДФО
5.	Фіктивна самозайнятість	Трудові відносини найманої праці підмінюються договорами з ФОП	ІТ, сфера послуг, торгівля, ресторанний бізнес	Заміна ПДФО меншими податковими платежами за спрощеною системою оподаткування
6.	Дроблення бізнесу між ФОП	Один бізнес формально ділиться між декількома ФОП для використання спрощеної системи	Торгівля, ресторанний бізнес, сфера послуг	Недоотримання ПДФО та єдиного податку внаслідок використання спрощеної системи оподаткування
7.	Заниження виручки ФОП	Частина доходів не проводиться через облік або РРО	Роздрібна торгівля, сфера послуг	Втрати частини єдиного податку та місцевих податків і зборів
8.	Завищення витрат суб'єктами господарювання на загальній системі оподаткування	Штучне збільшення витрат та/або приховування частини доходів	Різні види підприємницької діяльності	Зменшення надходжень ПДФО з чистого доходу

Складено на основі кабінетного аналізу нормативно-правових актів та наявних досліджень.

Необхідно враховувати, що вплив неформальної зайнятості не є однозначним. У низці випадків вона може виконувати адаптаційну функцію, забезпечуючи зайнятість і доходи для населення за умов обмежених можливостей формального ринку праці. Зокрема, самозайнятість у межах особистих селянських господарств або дрібна підприємницька діяльність на основі використання власних земельних ділянок може відігравати важливу роль у підтриманні доходів домогосподарств та зниженні рівня бідності в сільських громадах. МОП у своїх документах підкреслює, що зайнятість у неформальному секторі іноді є єдиною доступною альтернативою для багатьох соціально вразливих груп населення. У дослідницькій літературі країн ЄС також використовується поняття соціально вбудованої незадекларованої праці (socially embedded own-account undeclared work). Зокрема, Б. Пфау-Еффінгер (Pfaueffinger B.)¹⁰ розмежує типи незадекларованої праці за індивідуальною мотивацією — "утеча від бідності", "підробіток", "орієнтованість на солідарність", що потребує застосування різних політичних підходів.

Разом із тим можлива ситуація, коли видатки на боротьбу з окремими проявами неформальної зайнятості можуть суттєво перевищувати очікуваний ефект від її легалізації.

З огляду на це оцінка втрат податкових надходжень, пов'язаних із неформальною зайнятістю та незадекларованою працею, потребує диференційованого підходу. Під час розроблення методології розрахунків важливо враховувати різні їхні форми та соціально-економічну роль. Це дозволить більш коректно оцінити потенціал збільшення податкових надходжень до

¹⁰Pfaueffinger, B. (2009) Varieties of undeclared work in European societies. British Journal of Industrial Relations. Vol. 47, № 1, pp. 79-99.

бюджетів територіальних громад у результаті легалізації зайнятості та уникнути як переоцінки можливих фіскальних ефектів, так і недооцінки пов'язаних із цим соціально-економічних ризиків.

1.3. Методика оцінювання

Основним джерелом національних даних щодо неформальної зайнятості МОП визначає обстеження робочої сили (Labour Force Survey, LFS) або інші подібні обстеження домогосподарств, які містять відповідні запитання для отримання необхідної інформації. Хоча такі обстеження через недостатню відвертість респондентів можуть надавати дещо занижену оцінку масштабів неформальної зайнятості (що є загальною проблемою всіх методів прямого вимірювання), лише вони дають змогу ідентифікувати неформальну зайнятість відповідно до встановлених критеріїв, а також визначити соціально-демографічні та соціально-економічні характеристики груп населення, залучених до неформальної зайнятості, що має важливе значення для формування політики.

В Україні для цих цілей використовується обстеження робочої сили (ОРС), яке на регулярній основі проводиться Держслужбою статистики України з 1995 року, а з 1997 року включає дослідження зайнятості у неформальному секторі. Анкета опитування містить блок запитань, що дозволяє ідентифікувати різні категорії неформально зайнятих осіб відповідно до чинних методологічних положень. Однак у період повномасштабної війни проведення ОРС було призупинено. Крім того, навіть за умов регулярного проведення отримані дані можуть бути представлені лише для основних соціально-демографічних груп населення, видів економічної діяльності та регіонів України. Дані на рівні територіальних громад не є репрезентативними, що унеможливило їх використання для аналізу локальних ринків праці й оцінювання впливу неформальної зайнятості на доходи місцевих бюджетів.

З огляду на це в 2024 році в рамках проєкту “Моделювання впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад”¹¹ за підтримки програми U-LEAD було проведено спеціальне національне вибіркове статистичне обстеження на рівні територіальних громад України. Воно дало можливість забезпечити порівнюваність між собою територіальних громад різного типу по усій контрольованій території України.

Зазначене обстеження є репрезентативним для сукупності типових територіальних громад України. Для формування вибірки на першому етапі було здійснено групування територіальних громад та відібрано необхідну кількість громад кожного типу. У результаті виділено 14 страт територіальних громад (додаток 1). У перших трьох стратах (найбільших за чисельністю населення) із використанням процедури випадкового систематичного відбору з імовірністю, пропорційною розміру, відібрано 8 громад, які прийняті за умовні “центри тяжіння” для дослідження переміщень робочої сили (рис. 1.1).

Навколо “центрів тяжіння” (далі — центральні територіальні громади) відібрано від 6 до 8 громад з урахуванням їх відстані до центральної громади (до 30 км; 30–65 км; 65–100 км), а також особливостей транспортного сполучення (траси національного та регіонального значення, територіальні дороги, залізничне сполучення). Такий підхід дозволив уже на етапі формування вибірки відобразити досліджувані зв'язки між населеними пунктами, які переважно виступають донорами робочої сили, та населеними пунктами, що переважно є її реципієнтами.

¹¹[Моделювання впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад. U-LEAD з Європою. 2024.](#)

Рисунок 1.1. **Методологія проведення вибіркового статистичного обстеження мешканців територіальних громад**



У результаті процедури стратифікованого випадкового відбору для проведення обстеження загалом було відібрано 59 територіальних громад, які забезпечують репрезентативність дослідження для всієї сукупності територіальних громад України. Збір даних проводився у період із 28 серпня до 29 вересня 2024 року. Усього було опитано 5821 особу методом особистого інтерв'ю (“віч-на-віч”).

Анкета обстеження включала блок запитань-фільтрів, аналогічних запитанням опитувальника ОРС, зокрема щодо статусу та форми господарювання підприємства, умов найму на роботу та наявності соціальних гарантій. Це дозволяє ідентифікувати різні категорії неформально зайнятих. Крім того, запитання щодо форми оформлення трудових відносин, рівня отриманої заробітної плати та сплачених податків частково дозволяють оцінити масштаби поширення окремих проявів незадекларованої праці, зокрема фіктивної самозайнятості, які складно піддаються виявленню та вимірюванню.

Анкета також містила запитання про місцезнаходження робочого місця, місце реєстрації зайнятої особи та місце її фактичного проживання. Наявність такої інформації дозволяє моделювати можливі зміни у розподілі податкових надходжень від легалізації неформальної зайнятості між місцевими бюджетами за різними сценаріями функціонування механізмів оподаткування. Зокрема, дає змогу порівнювати чинну модель зарахування ПДФО за місцезнаходженням податкового агента з альтернативною моделлю, за якої податок зараховується за місцем проживання особи, з доходів якої він сплачується.

Оцінку **втрат податкових надходжень** до бюджетів, а також **потенційного приросту доходів** у разі легалізації неформальної зайнятості здійснено окремо для ПДФО та єдиного податку.

ПДФО. Насамперед оцінювалися втрати податку, які виникають унаслідок незареєстрованої найманої праці. Для забезпечення деталізації розрахунки здійснювалися для різних типів громад, а також у розрізі секторів економіки з урахуванням відмінностей у середньому рівні заробітної плати.

Отримані результати доповнено оцінками втрат ПДФО від застосування схем фіктивної самозайнятості. Вони базуються на припущенні, що ознакою фіктивної самозайнятості є ситуація, коли особа працює на зареєстрованому підприємстві, але її відносини з роботодавцем оформлені не трудовим договором, а іншими формами — зокрема у вигляді договору про надання послуг (наприклад, у статусі фізичної особи-підприємця). Слід зауважити, що такі оцінки є орієнтовними: частина респондентів може не сповна розуміти правову природу своїх трудових відносин або надавати неповну інформацію про оплату праці, що обмежує точність результатів.

Єдиний податок. Оцінювання втрат єдиного податку здійснювалося з урахуванням категорій самозайнятих осіб та їх розподілу за видами економічної діяльності. Це дозволило ідентифікувати неформально зайнятих осіб як потенційних платників єдиного податку першої, другої або третьої групи. Розрахунки базувалися на застосуванні максимальних розмірів фіксованих ставок єдиного податку для відповідних груп платників.

Втрати, пов'язані з частковим приховуванням доходів зареєстрованими фізичними особами-підприємцями, а також із невідповідністю обраної групи платника єдиного податку фактичним обсягам або характеру діяльності, не враховувалися через відсутність необхідних даних. Таким чином, отримані оцінки слід розглядати як консервативні (занижені), оскільки вони не враховують окремі прояви незадекларованої праці та є нижчими за потенційно повні обсяги втрат.

При визначенні сумарних втрат бюджетів від ПДФО та єдиного податку враховано, що у випадку фіктивної самозайнятості втрати ПДФО частково компенсуються надходженнями від єдиного податку, у зв'язку з чим розраховувалися чисті втрати як різниця між сумами недоотриманого ПДФО та фактично сплаченого єдиного податку.

Потенційний приріст доходів бюджетів територіальних громад відображає очікуване збільшення надходжень від ПДФО та єдиного податку, розраховане на основі припущень про можливе зниження рівня неформальної зайнятості внаслідок реалізації відповідних політик. Припущення базуються на диференційованому аналізі соціально-економічної природи та ролі різних форм неформальної зайнятості, узагальненні регуляторних підходів, що застосовуються у країнах ЄС, а також врахуванні інституційних особливостей і поточних соціально-економічних умов в Україні.

Разом з тим під час формування припущень повне викорінення неформальної зайнятості та інших форм неналежного декларування праці не розглядалося як реалістична мета. З одного боку, виокремлюється сегмент соціально вразливої, малопродуктивної або епізодичної діяльності, для якої жорстка формалізація не є доцільною. Зокрема, у середньостроковій перспективі легалізація та відповідне зростання податкових надходжень від самозайнятості в межах особистих селянських господарств не розглядаються як джерело приросту доходів бюджетів і не враховуються у розрахунках. З іншого боку, неформальна зайнятість у формальному секторі в європейській практиці є об'єктом найбільш жорсткого регуляторного впливу, а її рівень у таких умовах може бути знижений до мінімальних значень. Для відображення цих відмінностей застосовано систему коефіцієнтів, що формують матрицю припущень щодо можливого рівня легалізації окремих форм і проявів неформальної зайнятості за різними сценаріями. Це дозволяє отримати інтервальні оцінки потенційного приросту податкових надходжень залежно від варіації параметрів розрахункової моделі.

У дослідженнях висловлюється припущення, що посилення заходів із детінізації зайнятості може призводити до скорочення кількості суб'єктів господарювання. Аналіз взаємозв'язку між динамікою рівня неформальної зайнятості та демографією підприємств в Україні не

підтверджує це припущення на макрорівні. Водночас можливий протилежний ефект: зниження рівня неформальної зайнятості сприяє посиленню добросовісної конкуренції та підвищенню ефективності діяльності підприємств, які дотримуються вимог законодавства. Таким чином, скорочення неформального сегмента економіки може компенсуватися розвитком формального підприємництва. Разом із тим не виключено, що на окремих локальних ринках із обмеженою кількістю суб'єктів господарювання й об'єктивними обмеженнями для розвитку економічної активності можуть виникати негативні ефекти. З метою уникнення завищення оцінок потенційних надходжень у розрахунках для таких типів територіальних громад застосовано додаткові коригувальні коефіцієнти.

Неформальна зайнятість є джерелом доходів та, відповідно, опосередковано впливає на формування платоспроможного попиту, стимулюючи розвиток окремих сегментів місцевої економіки, зокрема ринку нерухомості, сфери послуг та роздрібної торгівлі. Кількісна оцінка таких ефектів потребує значно ширшої інформаційної бази. У межах запропонованої методики ці впливи не враховувалися, однак їх доцільно розглядати як перспективний напрям подальшого вдосконалення методичних підходів до оцінювання соціально-економічних наслідків неформальної зайнятості.

У наступному розділі представлено результати розрахунків рівня неформальної зайнятості, обсягів втрат доходів та потенційних резервів зростання надходжень до бюджетів різних типів територіальних громад та загалом.

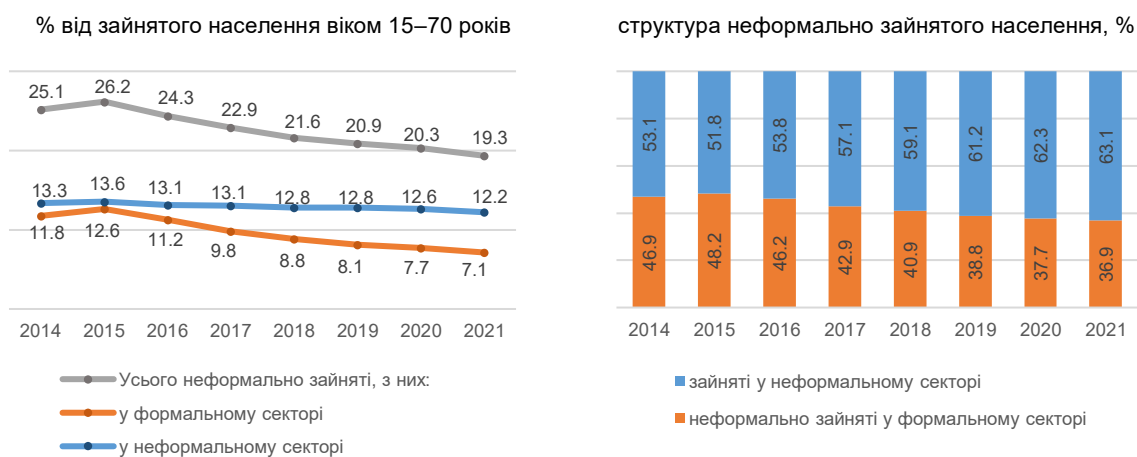
РОЗДІЛ 2. НЕФОРМАЛЬНА ЗАЙНЯТІСТЬ ТА ЇЇ ФІСКАЛЬНІ НАСЛІДКИ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Масштаби та особливості неформальної зайнятості в Україні: висновки для подальшого дослідження

Найявні офіційні статистичні дані про неформальну зайнятість дозволяють оцінити ключові тенденції та закономірності її поширення, а також сформулювати на цій основі гіпотези щодо потенціалу формалізації зайнятості. Аналіз охоплює період 2014–2021 років. З 2014 року показники розраховуються на єдиній методологічній основі¹², що забезпечує їх порівнюваність. Із початком повномасштабної війни проведення обстеження робочої сили призупинено, тому дані за 2022–2025 роки відсутні.

Проблема неформальної зайнятості в Україні є тривалою та масштабною. В окремі роки вона охоплювала понад чверть зайнятого населення. Аналіз засвідчує, що **рівень неформальної зайнятості може суттєво знижуватися за умови реалізації послідовної ефективної державної політики**. Так, на тлі активних дій держави, включаючи посилення інспекційних перевірок, з 2015 року цей показник стійко зменшувався з 26,2 % до 19,3 % у 2021 році (рис. 2.1). Навіть кризові явища на ринку праці, спричинені пандемією COVID-19, не змінили цієї динаміки. При цьому міжнародні порівняння показують, що потенціал подальшого скорочення неформальної зайнятості в Україні залишається значним і далеко не вичерпаний.

Рисунок 2.1. Неформально зайняте населення



* За даними ДССУ.

Свідченням вагомості суб'єктивних ситуативних чинників неформальної зайнятості є її регіональні відмінності, які демонструють різкі розриви. У 2021 році рівень неформальної зайнятості варіював від понад 44 % у Рівненській та Чернівецькій областях до менш ніж 10 % у м. Києві, Львівській, Харківській та Київській областях. Частково ці відмінності пояснюються об'єктивними чинниками, зокрема структурою економіки. Водночас масштаб розбіжностей додатково підтверджує висновок про вагомий роль системних управлінських рішень у протидії неформальній зайнятості. Наприклад, складно пояснити, чим ще, крім різної якості взаємодії

¹²Про затвердження Методологічних положень щодо визначення неформальної зайнятості населення: Наказ Державної служби статистики України від 23.01.2013 № 16.

регіональної та місцевої влади з бізнесом, може бути зумовлена дворазова різниця у рівні неформальної зайнятості економічно схожих Херсонщини (37,3 %) та Кіровоградщини (14,3 %).

Політика формалізації зайнятості потребує диференційованого підходу та локалізації. Найбільшу частку неформально зайнятого населення в Україні становлять працівники підприємств неформального сектору — незареєстровані підприємці, самозайняті та особи, зайняті у неформальних суб'єктів господарювання (рис. 2.1). У 2021 році цей сегмент охоплював 12,2 % усього зайнятого населення віком 15–70 років і порівняно з 2015 роком (13,6 %) суттєво не скоротився. Натомість частка неформально зайнятих на зареєстрованих підприємствах у 2015–2021 роках зменшилася з 12,6 % до 7,1 % зайнятого населення.

Виявлення неоформлених трудових відносин на зареєстрованих підприємствах є відносно простішим завданням для контролюючих органів. Неформальний сектор через відсутність офіційної реєстрації суб'єктів господарювання є значно менш доступним для контролю традиційними інспекційними перевітками. Це підсилює значення органів місцевого самоврядування, які завдяки близькості до місцевої економіки та кращому розумінню локальних ринків праці можуть відігравати важливу роль у формалізації зайнятості в сегментах, що залишаються поза межами офіційного спостереження.

Найвищий рівень неформальної зайнятості спостерігається у сільському, лісовому та рибному господарстві. У 2014–2021 роках він стабільно перевищував 60 %, що зумовлено сезонним характером робіт, значною часткою низькокваліфікованої праці, обмеженими можливостями працевлаштування в інших секторах, а також складністю контролю за дотриманням трудового законодавства в умовах розосередженої економічної діяльності. Другим за поширеністю є будівництво. Частка неформально зайнятих у цій сфері скоротилася з 62,0 % до 46,7 %, однак залишається високою, що значною мірою зумовлено практикою виконання робіт малими неоформленими групами працівників.

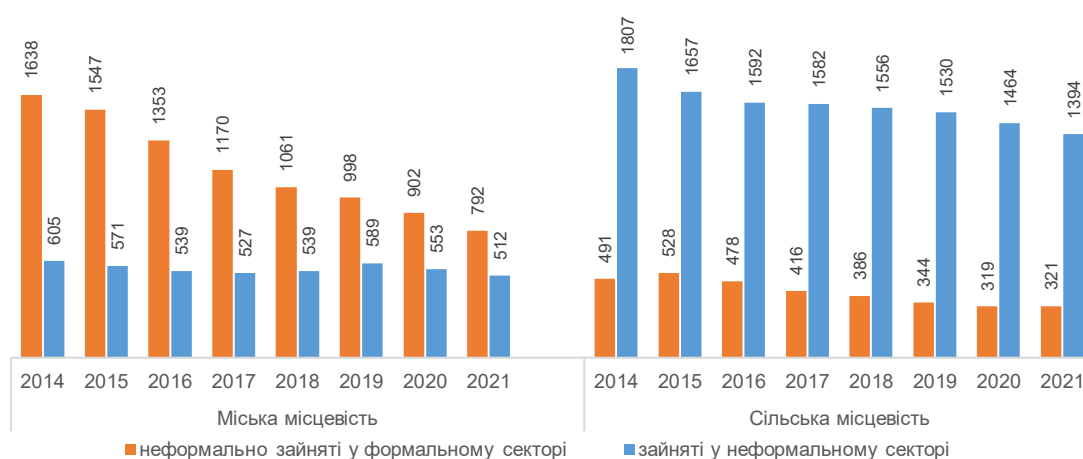
Найбільше скорочення неформальної зайнятості спостерігалось у сфері тимчасового розміщування й організації харчування (з 34,9 % до 19,3 %), а також в оптовій і роздрібній торгівлі, ремонті автотранспортних засобів і мотоциклів (з 32,3 % до 16,3 %). Водночас потенціал подальшої формалізації трудових відносин у цих видах діяльності залишається значним. Наявні дослідження свідчать, що успіхи формалізації зайнятості тут певною мірою пов'язані із розповсюдженням практики фіктивного оформлення працівників як фізичних осіб-підприємців та інших форм незадекларованої праці.

При розробці політики доцільно враховувати вікові та гендерні особливості поширення неформальної зайнятості. Це стосується молоді, осіб старше 55 років, жінок із дітьми, які потребують догляду за віком або іншими обставинами. Суспільні стереотипи, недостатня адаптованість інфраструктури пошуку роботи та робочих місць, а також необхідність поєднувати роботу з іншими аспектами особистого життя змушують ці категорії населення, які перебувають у вразливій ситуації, погоджуватися на різні форми неформальної та незадекларованої зайнятості для задоволення своїх економічних потреб. Зусилля держави та місцевої влади, спрямовані на забезпечення безбар'єрності та формування дружньої кадрової політики, можуть дати не менший ефект у скороченні втрат бюджету від недоотримання ПДФО внаслідок неналежних форм залучення до праці, ніж адміністративні та регуляторні заходи, безпосередньо спрямовані на дотримання підприємствами і населенням податкового, соціального та трудового законодавства.

Найбільший фіскальний ефект від формалізації неформальної зайнятості можуть отримати міські територіальні громади. Хоча рівень неформальної зайнятості у сільській

місцевості є помітно вищим, ніж у містах (у 2021 році — відповідно 35,5 % та 12,1 %), її структура істотно відрізняється. Переважна більшість (81,3 %) неформально зайнятих сільських жителів працюють як самозайняті або незареєстровані підприємці, переважно у вигляді примітивних і нерегулярних форм сільськогосподарського виробництва. Натомість у міських поселеннях переважають неформально зайняті у формальному секторі: вони становлять 60,7 % усіх неформальних працівників. В абсолютному вимірі ця різниця є ще більш помітною: за даними ДССУ, у 2021 році на зареєстрованих підприємствах у сільській місцевості працювали 321,4 тис. неформально зайнятих осіб, тоді як у міських поселеннях — 791,6 тис. (рис. 2.2). Враховуючи, що сприяти переходу до формальної зайнятості найманих працівників зареєстрованих підприємств простіше, ніж стимулювати реєстрацію діяльності самозайнятих осіб, найбільш швидкі результати детінізації можуть бути досягнуті саме у великих міських громадах.

Рисунок 2.2. Кількість неформально зайнятого населення за типом місцевості, тис. осіб



* За даними ДССУ.

У дослідженні “Оцінка впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад” зроблено висновок, що у разі зарахування ПДФО до бюджетів громад за місцем проживання особи, з доходів якої сплачуються податки, в абсолютній більшості малих і середніх територіальних громад, де значна частина населення працює поза їх межами, податкові надходження зросли б. Водночас близько двох третин міст із населенням понад 100 тис. осіб зазнали б втрат податку різного масштабу.¹³ Ми розглядаємо проблему зміцнення фіскальної бази територіальних громад комплексно. Якщо зміна механізму зарахування ПДФО забезпечить більш справедливий розподіл ресурсів і зменшення нерівності між громадами за рівнем податкостроможності, то ефективна політика формалізації зайнятості може частково компенсувати міським громадам можливі втрати податкових надходжень.

У наступних підрозділах проаналізовано вплив повномасштабної війни на масштаби неформальної зайнятості, оцінено її рівень у розрізі різних типів територіальних громад, а також розраховано бюджетні втрати та потенційне зростання доходів від формалізації неформальної зайнятості.

¹³ [Моделювання впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад. U-LEAD з Європою, 2024.](#)

2.2. Вплив повномасштабної війни на неформальну зайнятість у територіальних громадах

За наявними оцінками, з початком повномасштабної війни прогрес у зменшенні неформальної зайнятості зупинився. В умовах масового переміщення населення, поглиблення територіальних і професійних дисбалансів на ринку праці, запровадження мораторію на перевірки бізнесу, а також недостатньої урегульованості процедур мобілізації та бронювання працівників зросли ризики поширення неформальних форм трудової діяльності. За інформацією, оприлюдненою Мінекономіки України, рівень неформальної зайнятості наразі може перевищувати 23 % зайнятого населення, а “зарплату в конвертах” отримують приблизно 2,7–3 млн осіб.¹⁴

У рамках вибіркового статистичного обстеження мешканців територіальних громад респондентам було задано блок запитань для ідентифікації неформальної зайнятості, аналогічний методології ОРС. Отримані результати загалом підтверджують вищезазначені тенденції та дозволяють детальніше проаналізувати зміни структури неформальної зайнятості та її параметри в розрізі різних типів територіальних громад.

За даними вибіркового статистичного обстеження територіальних громад, **рівень неформальної зайнятості становив 26,2 %**. Цей показник, імовірно, є дещо вищим за його середньорічне значення, оскільки опитування проводилося у серпні–вересні — період, коли сезонна зайнятість має найбільші масштаби.

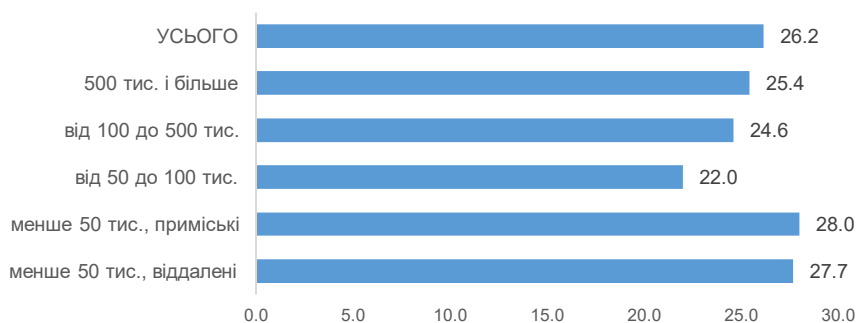
Змінилася структура неформальної зайнятості. У 2015–2021 роках спостерігалася тенденція до скорочення неформально зайнятих на зареєстрованих підприємствах унаслідок посилення державної політики детінізації (див. рис. 2.1). За даними обстеження, наразі фіксується зворотна динаміка: частка неформальних працівників на зареєстрованих підприємствах у загальній кількості неформально зайнятого населення зросла із 37 % (дані ОРС за 2021 рік) до майже 45 %. Такі зміни можуть бути пов'язані з припиненням заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану. Вагомим чинником, імовірно, є використання окремими працівниками неформальної зайнятості як способу уникнення військового обліку. Як свідчать результати інтерв'ю з роботодавцями, чоловіки-претенденти на роботу часто не погоджуються на офіційне оформлення трудових відносин на підприємствах, де відсутнє бронювання працівників.

Традиційно найвищий рівень неформальної зайнятості зберігся у сільському, лісовому та рибному господарстві (понад 60 %). Помітно зріс цей показник у будівництві (до 57 %). Якщо у довоєнний період він мав сталу тенденцію до скорочення, то наразі наблизився до пікового рівня 2015 року. За оцінками Світового банку, мобілізація та міграція суттєво скоротили пропозицію робочої сили, особливо у будівництві, транспорті та логістиці. Дефіцит працівників у будівництві перевищує 30 %, що сприяло активнішому використанню тимчасових будівельних бригад, залученню працівників без достатньої кваліфікації та належного оформлення трудових відносин.

Відповідно найбільше зростання рівня неформальної зайнятості в останні роки спостерігається у великих міських громадах, що стали центрами тяжіння внутрішнього переміщення, а також мають значний дефіцит кваліфікованої робочої сили, особливо у будівництві та транспорті, який частково компенсується неформальною зайнятістю (рис. 2.3).

¹⁴Мінекономіки провело засідання Наукової платформи (лютий 2026).

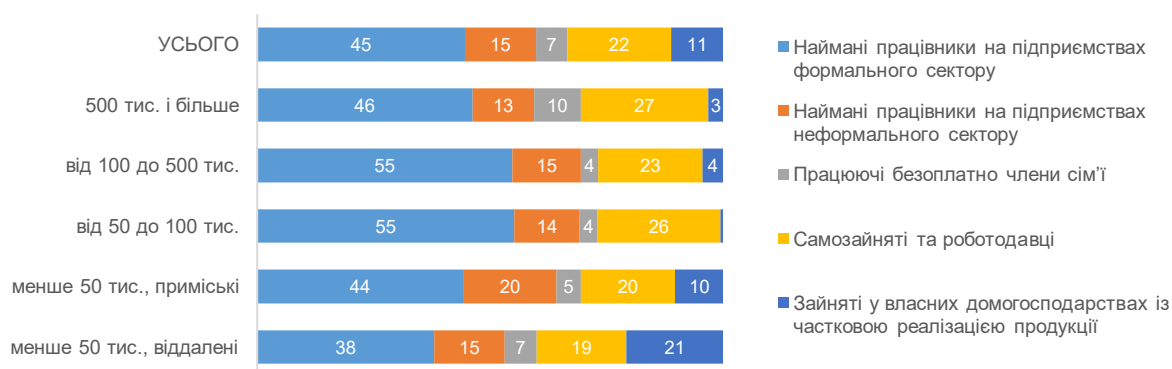
Рисунок 2.3. Частка неформально зайнятого населення віком 15–70 років у територіальних громадах різного типу, % до зайнятого населення відповідного віку



Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

У територіальних громадах із населенням **500 тис. осіб і більше** майже половина неформально зайнятих працювала на підприємствах формального сектору. Порівняно високою є частка самозайнятих — 27 % (рис. 2.4). Для великих міст характерний значний попит на різноманітні послуги з боку бізнесу та населення (зокрема будівельні та ремонтні роботи, транспортні послуги, перевезення і доставку тощо), що стимулює розвиток дрібного підприємництва, а в умовах послаблення державного контролю — і його неформальних форм. Відповідно найбільша частка неформально зайнятих зосереджена у будівництві, транспорті та логістиці, а також у торгівлі.

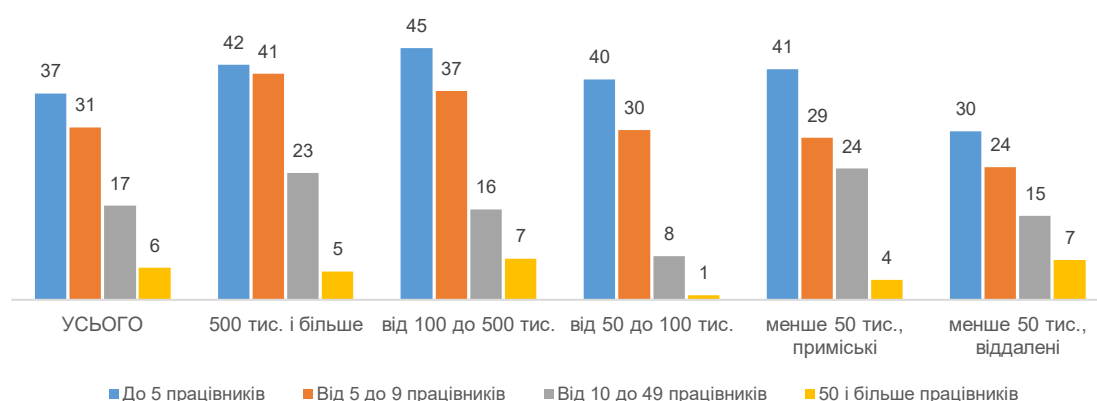
Рисунок 2.4. Структура неформальної зайнятості, % від загальної кількості неформально зайнятого населення



Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Незалежно від типу територіальної громади простежується залежність між рівнем неформальної зайнятості найманих працівників і розміром підприємства: зі зменшенням його розміру частка неформально зайнятих працівників зростає (рис. 2.5). Цю закономірність важливо враховувати під час формування диференційованої політики та програм легалізації праці.

Рисунок 2.5. Рівень неформальної зайнятості найманих працівників за розміром підприємства, %



Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Для малих територіальних громад із населенням до 50 тис. осіб у структурі неформальної зайнятості характерна порівняно нижча частка як неформально зайнятих найманих працівників, так і самозайнятих. Натомість високою є частка осіб, які працюють у власних домогосподарствах і реалізують частину виробленої продукції на ринку — понад 21 % неформально зайнятих у віддалених від великих міст територіальних громадах (див. рис. 2.4). Фактично в багатьох таких громадах можливості як формальної, так і неформальної зайнятості є обмеженими, а виробництво продукції у домогосподарствах стає одним із основних джерел доходів населення.

2.3. Оцінка втрат бюджетів від неформальної зайнятості

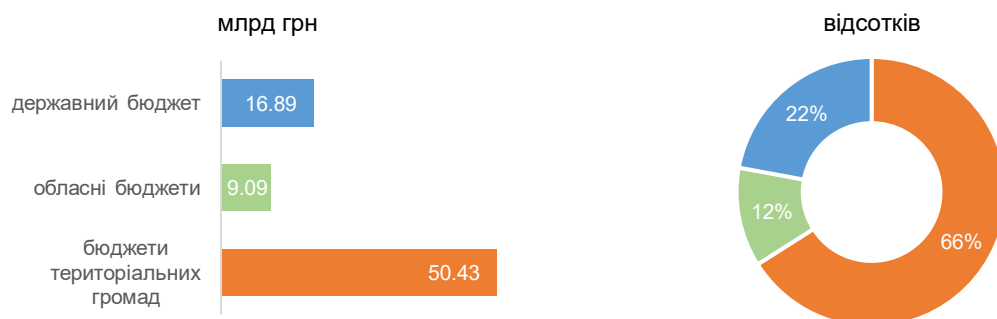
Втрати бюджетів від неформальної зайнятості відображають обсяг податкових надходжень, які могли б бути отримані за умови її повної формалізації. Під час оцінювання втрат ПДФО враховано відмінності у середньому рівні заробітної плати за видами економічної діяльності та розмірами підприємств. Оцінювання втрат єдиного податку здійснювалося з урахуванням категорій самозайнятих осіб, їх розподілу за видами діяльності та зазначеного під час опитування рівня доходів, що дозволило ідентифікувати неформально самозайнятих осіб як потенційних платників єдиного податку відповідних груп. Для ілюстрації масштабів втрат отримані оцінки порівнюються з фактичними надходженнями до бюджетів у 2024 році.

Згідно з розрахунками, загальні втрати бюджетів від неформальної зайнятості у 2024 році перевищили **76,4 млрд грн**, з яких **67,5 млрд грн** припадає на недоотриманий ПДФО, а **8,9 млрд грн** — на єдиний податок. У співвідношенні з фактичними надходженнями це становить відповідно 3,8 % обсягу податкових надходжень до загального фонду зведеного бюджету України, 21,0 % надходжень ПДФО із заробітної плати та 16,1 % надходжень єдиного податку з фізичних осіб.

Найбільших втрат від неформальної зайнятості зазнають **бюджети територіальних громад** — на них припадає **66 % загального обсягу втрат** (рис. 2.6). Це зумовлено особливостями розподілу податкових надходжень у бюджетній системі: 64 % ПДФО, сплаченого податковими агентами на території відповідної громади (та 40 % у місті Києві), зараховується

до її бюджету, тоді як єдиний податок є місцевим податком і повністю надходить до бюджету за місцем податкової адреси платника.

Рисунок 2.6. Структура втрат від неформальної зайнятості за рівнями бюджетів

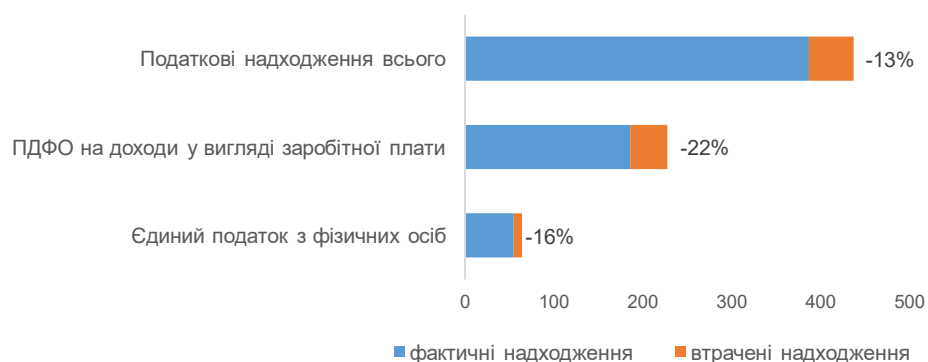


Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Загалом бюджети територіальних громад недоотримали понад **50,4 млрд грн**. Для порівняння, це становить близько 13 % фактичного обсягу податкових надходжень до їхніх бюджетів. За відсутності неформальної зайнятості надходження ПДФО могли б бути більшими щонайменше на 22 %, а єдиного податку — на 16 % (рис. 2.7).

У цьому дослідженні неформальна зайнятість розглядається, по-перше, як потенційне джерело збільшення податкових надходжень, а по-друге — у ширшому контексті системного підходу до зміцнення фінансової стійкості територіальних громад. Одним із ключових напрямів такого зміцнення є зміна механізму зарахування ПДФО, яка передбачає його розподіл за місцем проживання платника. Реалізація цієї реформи має сприяти більш справедливому розподілу податкових надходжень між громадами та зменшенню відмінностей у рівні їх податкоспроможності. З цієї позиції формалізація неформальної зайнятості розглядається як додатковий компенсаційний механізм для громад, які можуть зазнати втрат унаслідок зміни порядку зарахування ПДФО. Тому подальший аналіз відмінностей між типами територіальних громад щодо втрат бюджетних надходжень від неформальної зайнятості та оцінка потенціалу їх зростання здійснюються з урахуванням припущення про зарахування ПДФО за місцем проживання особи, з доходів якої він сплачується.

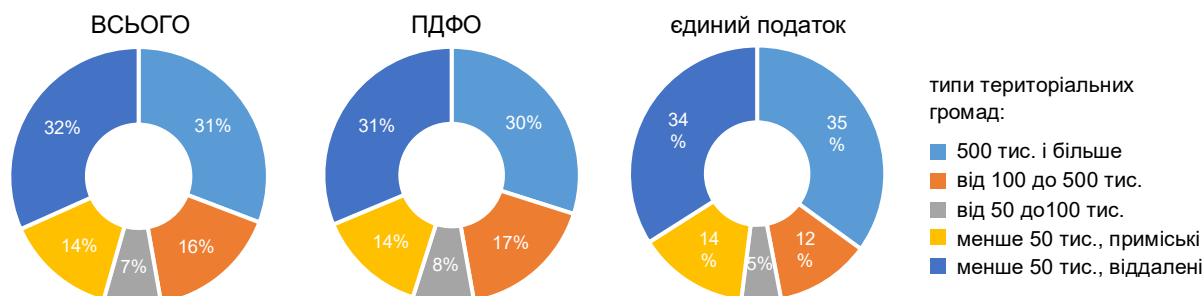
Рисунок 2.7. Фактичні та втрачені надходження до бюджетів територіальних громад, млрд грн



Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

На рисунку 2.8 представлено розподіл загальної величини втрат бюджетів територіальних громад від неформальної зайнятості за типами громад.

Рисунок 2.8. Розподіл втрат бюджетів від неформальної зайнятості за типами громад, %

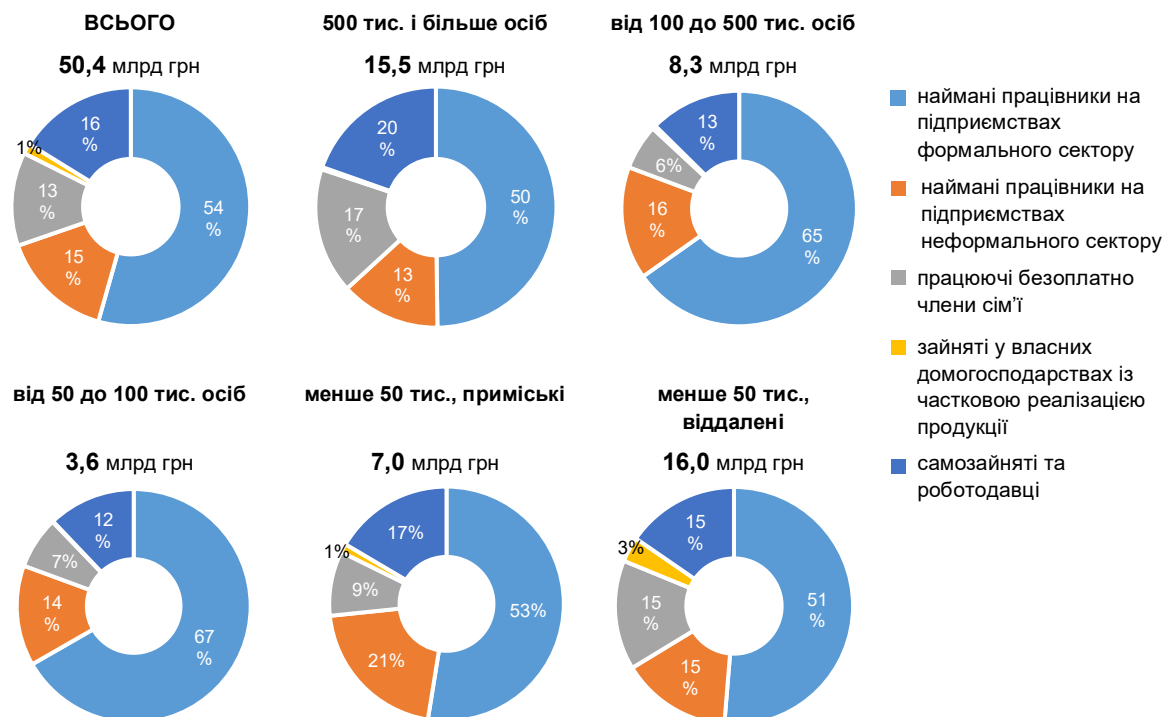


Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Структура втрат бюджетних надходжень за категоріями неформально зайнятого населення відрізняється залежно від типу територіальних громад. Як показано в попередньому підрозділі, упродовж років повномасштабної війни спостерігається зростання частки неформально зайнятих на зареєстрованих підприємствах. Найбільшою вона є у територіальних громадах із чисельністю населення від 50 до 500 тис. осіб. Відповідно у таких громадах втрати ПДФО від цієї категорії неформально зайнятих перевищують 65 % загального обсягу податкових втрат (рис. 2.9). Водночас у великих мегаполісах помітно вищою є частка втрат, пов'язаних із неформальною діяльністю самозайнятих осіб. Це, ймовірно, зумовлено більш сприятливими умовами для розвитку малого бізнесу та поширеністю практик оптимізації податкових витрат в умовах послаблення контролю з боку держави.

Попри те, що у малих територіальних громадах, особливо віддалених від великих міст, у структурі неформальної зайнятості помітною є частка осіб, які працюють у власних домогосподарствах і реалізують частину виробленої продукції на ринку (понад 20 %), втрати від цієї категорії є незначними. Вони становлять трохи більше 1 % загального обсягу втрат у приміських громадах із населенням менше 50 тис. осіб та близько 3 % у малих віддалених громадах. Це пояснюється низьким рівнем доходів від такої діяльності та її переважно сезонним характером. Водночас це свідчить про необхідність диференційованого підходу до оцінки перспектив формалізації зайнятості, зокрема з урахуванням її соціальних функцій і очікуваного фіскального ефекту.

Рисунок 2.9. Структура втрат бюджетів територіальних громад різних типів за категоріями неформально зайнятого населення, %



Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Політичні зусилля мають бути спрямовані на стимулювання соціально-економічного розвитку малих громад і створення можливостей зайнятості для їхніх жителів. Це формуватиме передумови для зростання бюджетних надходжень і зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування. Проте за нинішніх умов це завдання має довгостроковий характер. У короткостроковій перспективі поліпшенню фінансового становища таких громад сприятиме перехід до зарахування ПДФО за місцем проживання платника. Аналіз масштабів і структури втрат від неформальної зайнятості підтверджує початкове дослідницьке припущення про те, що значні вигоди від формалізації зайнятості можуть отримати великі міські громади. Саме в них зосереджена значна кількість неформально зайнятих найманих працівників із вищими, порівняно з середніми по країні, заробітними платами. Легалізація їхньої праці є вагомим резервом збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів і може частково компенсувати втрати від зміни механізму зарахування ПДФО. У наступному підрозділі наведено результати оцінювання таких можливостей.

2.4. Потенціал зростання бюджетних надходжень унаслідок формалізації неформальної зайнятості

Під потенціалом формалізації неформальної зайнятості в цьому дослідженні розуміється ймовірність негайного оформлення неформально зайнятих працівників, а частка неформально зайнятих, яку можна перевести у формальний сектор за умов нормалізації правил функціонування ринку праці, зокрема посилення контролю та створення стимулів до легалізації. Таким чином, ідеться не про гарантований результат, а про потенціал переходу до формальної зайнятості та, відповідно, збільшення за рахунок цього податкових надходжень до бюджетів.

Для оцінювання такого потенціалу застосовано мультисценарний підхід, у межах якого розглядалися різні сценарії залежно від припущень щодо можливостей формалізації для різних категорій неформально зайнятих, секторів економіки, розмірів підприємств, типів населених пунктів тощо. Аналіз даних обстеження, вітчизняного досвіду 2014–2021 років та європейських практик формалізації зайнятості дозволив визначити низку ключових закономірностей і тенденцій, які були враховані при розрахунках. Зокрема:

- потенціал формалізації зростає зі збільшенням розміру підприємства: найнижчі можливості характерні для мікропідприємств із чисельністю до 5 працівників, тоді як на підприємствах із чисельністю понад 50 осіб формалізація є найбільш досяжною завдяки вищому рівню організаційної структурованості, інституційної видимості та економічної стійкості;
- для самозайнятих осіб і найманих працівників неформального сектору формалізація є більш обмеженою через нестійкість зайнятості, низьку інституційну видимість та економічні ризики;
- у середньому потенціал формалізації є вищим у великих міських і приміських громадах, де поєднуються вищий рівень економічної активності, попит на робочу силу та інституційна спроможність; у віддалених сільських громадах формалізація обмежується низькою рентабельністю діяльності та ризиком скорочення зайнятості внаслідок надмірного регуляторного тиску;
- не вся неформальна зайнятість підлягає формалізації: частина має епізодичний або низькодохідний характер і може зникати у разі спроби формалізації, що обмежує реалістичний потенціал зростання податкових надходжень.

За результатами сценарних розрахунків, потенціал збільшення податкових надходжень за рахунок формалізації неформальної зайнятості становить від 19,5 до 30,1 млрд грн. У подальшому аналізі використовується середній сценарій, який розглядається як найбільш реалістичний для України. Згідно з ним, потенціал зростання податкових надходжень оцінюється у **25,9 млрд грн**, або 34 % загального обсягу втрат від неформальної зайнятості, у тому числі ПДФО — 24,6 млрд грн (відповідно 36 %), єдиного податку — 1,2 млрд грн (14 %).

Із загальної величини потенційних надходжень **6,2 млрд грн — до державного бюджету, 3,3 млрд грн — до обласних бюджетів та 16,4 млрд грн — до бюджетів територіальних громад.**

Найбільші можливості формалізації трудових відносин характерні для неформально зайнятих найманих працівників на підприємствах формального сектору. Потенціал формалізації у цій групі оцінюється на рівні близько 40 %. Слід зауважити, що показник є суттєво диференційованим залежно від розміру підприємства та виду економічної діяльності: на підприємствах із чисельністю працівників понад 50 осіб він перевищує 70 %, тоді як на малих підприємствах із кількістю зайнятих менше 5 осіб становить менше 20 %. Загалом за рахунок цього сегмента неформальної зайнятості можна додатково залучити близько 18,5 млрд грн (рис. 2.10).

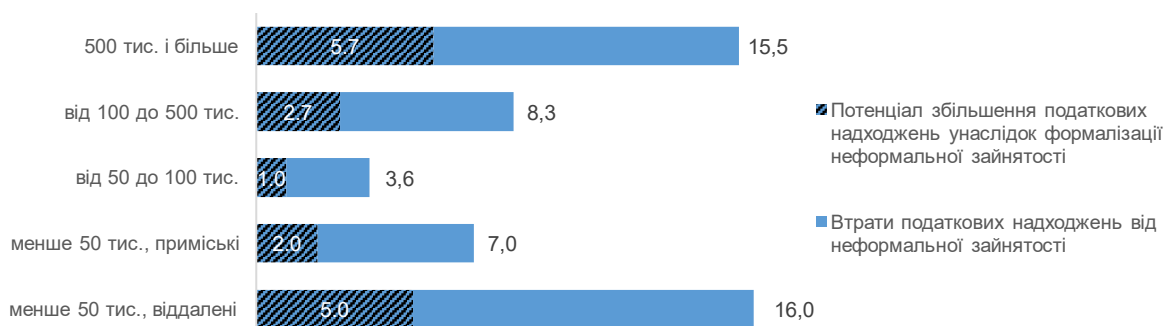
Рисунок 2.10. Потенціал збільшення податкових надходжень за категоріями неформально зайнятих осіб, млрд грн



Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Особливості конфігурації локальних ринків праці, а також специфіка впливу інституційних, соціальних та інших чинників зумовлюють відмінності у потенціалі формалізації зайнятості та можливостях збільшення податкових надходжень до бюджетів територіальних громад в залежно від їх типу (рис. 2.11).

Рисунок 2.11. Потенціал збільшення податкових надходжень до бюджетів територіальних громад, млрд грн



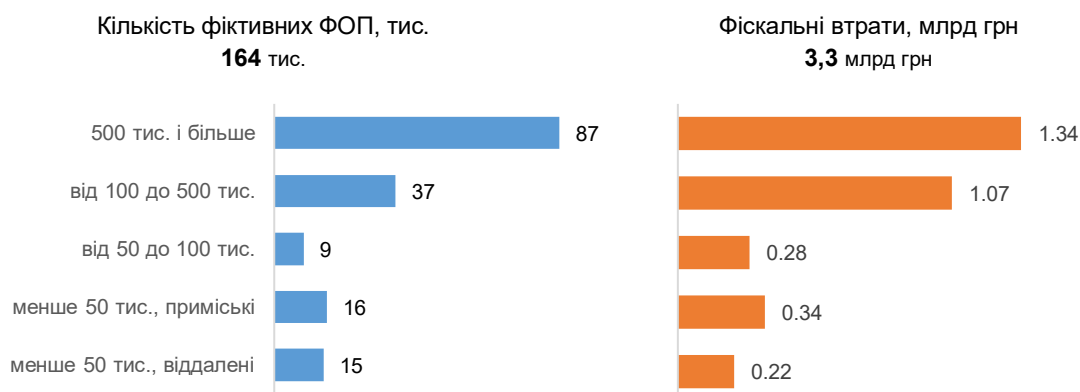
Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Податкові надходження до бюджетів також можуть помітно зрости за рахунок зменшення різних проявів незадекларованої праці (див. § 1.3). У цьому дослідженні здійснено спробу оцінити фіскальні втрати від застосування так званої **фіктивної самозайнятості**, коли працівник формально зареєстрований як ФОП, але фактично перебуває у відносинах найманої праці. Така практика використовується роботодавцями для зменшення витрат на сплату податків і соціальних внесків, а також для уникнення виконання вимог трудового законодавства.

Згідно з розрахунками, в Україні функціонує близько 164 тис. фіктивних ФОП, більше половини з яких зосереджено у територіальних громадах з населенням 500 тис. осіб і більше. Такі особи переважно сплачують єдиний податок, розмір якого є суттєво нижчим порівняно з сумами ПДФО, які вони мали б сплачувати у разі оформлення трудових відносин як наймані працівники. З урахуванням різниці між недоотриманим ПДФО та сплаченим єдиним податком втрати від поширення фіктивної самозайнятості оцінюються приблизно у **7,4 млрд грн**, з яких

3,2 млрд грн — втрати державного бюджету, 0,9 млрд грн — обласних бюджетів та 3,3 млрд грн — бюджетів територіальних громад (рис. 2.12).

Рисунок 2.12. Масштаби поширення та втрати податкових надходжень до бюджетів територіальних громад від фіктивної самозайнятості



Розраховано за даними вибіркового обстеження мешканців територіальних громад

Отримані оцінки фіктивної самозайнятості мають орієнтовний характер. Частина респондентів може не повною мірою розуміти правову природу своїх трудових відносин або надавати неповну інформацію щодо умов і розміру оплати праці, що обмежує точність результатів. У межах цього дослідження не здійснюється оцінка можливостей переведення таких осіб у статус найманих працівників, оскільки в Україні наразі бракує системного досвіду реалізації відповідних заходів та емпіричних даних для надійної оцінки їх результативності. Водночас отримані результати можна розглядати як перший крок, що вказує на актуальність подальших досліджень цієї проблеми.

Можливості реалізації визначеного потенціалу та часові горизонти його досягнення значною мірою залежать від ефективності державної політики у сфері формалізації зайнятості. У наступному розділі розглянуто чинну систему контролю за додержанням трудового законодавства, український досвід залучення органів місцевого самоврядування та кращі європейські практики такої співпраці.

РОЗДІЛ 3. ЯК ДЕРЖАВА ТА ГРОМАДИ МОЖУТЬ ВПЛИВАТИ НА НЕФОРМАЛЬНУ ЗАЙНЯТИСТЬ

3.1. Як працює чинна система контролю за додержанням законодавства про працю

Ключову роль у контролі за додержанням законодавства про працю в Україні відіграють Державна служба України з питань праці (Держпраці) та її територіальні органи щодо використання найманої праці, а також податкові органи — у сфері підприємницької діяльності й самозайнятості. Діяльність Держпраці спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через Міністра економіки, довкілля та сільського господарства.¹⁵

Центральні органи виконавчої влади контролюють додержання законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у сфері їх управління, а органи місцевого самоврядування — на суб'єктах господарювання комунальної власності територіальних громад. Держпраці здійснює державний нагляд за реалізацією цих повноважень центральними органами виконавчої влади.

Процедури здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю визначає Порядок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 823 від 21 серпня 2019 р.¹⁶ У 2020 р. до цього Порядку було внесено зміни, відповідно до яких усі контрольні заходи у сфері праці, крім заходів щодо виявлення неоформлених трудових відносин, повинні здійснюватися згідно з вимогами Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” № 877-V від 05.04.2007 р.¹⁷ У результаті фактично було виокремлено два типи перевірок:

- **заходи контролю за додержанням законодавства про працю** (зокрема щодо дотримання гарантій і прав працівників, умов і безпеки праці, режиму робочого часу тощо), які здійснюються відповідно до вимог Закону № 877-V;
- **заходи контролю з питань виявлення неоформлених трудових відносин**, які здійснюються у формі інспекційних відвідувань інспекторами праці з дотриманням вимог Порядку № 823.

Інспектори праці є посадовими особами Держпраці та її територіальних органів, які пройшли перевірку знань і отримали службові посвідчення. Постанова № 823 визначає перелік підстав для здійснення інспекційних відвідувань, серед яких, зокрема, звернення працівників і фізичних осіб, рішення суду, доручення органів державної влади, інформація інших державних органів (ДПС, Пенсійного фонду), профспілкових організацій про виявлені порушення, а також невиконання приписів інспекторів праці.

Де-юре повноваження інспекторів праці та процедури інспекційної діяльності загалом відповідають положенням Конвенцій МОП № 81 та № 129, які визначають міжнародно визнані стандарти інспекції праці. Зокрема, інспектори праці мають право:

¹⁵ [Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96.](#)

¹⁶ [Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823.](#)

¹⁷ [Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 р. № 617.](#)

- під час проведення інспекційних відвідувань без попереднього повідомлення у будь-який час доби відвідувати приміщення об'єкта, в яких використовується наймана праця;
- ознайомлюватися з книгами, реєстрами та документами, ведення яких передбачено законодавством про працю, що містять необхідну інформацію;
- наодинці або у присутності свідків ставити запитання керівнику та/або працівникам об'єкта відвідування, іншим особам, які володіють необхідною інформацією щодо дотримання законодавства про працю;
- отримувати від органів державної влади й об'єктів відвідування інформацію і документи, необхідні для проведення інспекційного відвідування.

У разі виявлення порушень інспектор праці видає припис і вживає заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності. Механізм застосування штрафних санкцій визначено Порядком накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 509 від 17 липня 2013 р. (зі змінами).¹⁸

Водночас у дослідженнях із цієї проблематики висловлюється низка застережень. Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” встановлює жорсткі процедурні обмеження щодо здійснення контрольних заходів, зокрема можливості проведення перевірок без попереднього повідомлення. Хоча ці норми формально не поширюються на заходи з виявлення неоформлених трудових відносин, вони опосередковано впливають на загальну ефективність системи контролю у сфері праці. Зокрема, у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття “неоформлені трудові відносини”. Його поширене трактування як допуску до роботи без укладення трудового договору звужує рамки політики запобігання неформальній зайнятості та незадекларованій праці, яка охоплює також приховування фактично відпрацьованого часу, замасковане працевлаштування (зокрема фіктивну самозайнятість) та інші форми порушень. Унаслідок цього різні прояви незадекларованої праці підпадають під різні процедури контролю, що ускладнює формування цілісної політики у цій сфері.

МОП також звертає увагу на фрагментовану організацію інспекції праці в Україні, яка передбачає наявність трьох окремих категорій інспекторів (з питань праці, охорони праці та гігієни праці), кожна з яких відповідає за окремий напрям діяльності.¹⁹ В умовах дефіциту інспекторського складу така модель знижує ефективність контролю і потребує проведення кількох окремих інспекційних перевірок для комплексного обстеження одного об'єкта. У дослідженнях обґрунтовується доцільність переходу до більш інтегрованої моделі інспекції праці, однак законодавчо встановлені процедури здійснення різних видів контролю фактично унеможливають реалізацію такого підходу.

На практиці спроби застосування комплексного підходу до виявлення неформальної зайнятості додатково обмежуються судовою практикою. Як свідчить її аналіз, застосування штрафних санкцій нерідко визнається судами незаконним, якщо порушення були виявлені під час перевірок з іншого предмета (зокрема з питань охорони праці), а орган контролю не довів, що інспекційне відвідування проводилося саме в межах спеціальної процедури для виявлення неоформлених трудових відносин. Суди послідовно виходять з того, що сам факт

¹⁸ Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 509.

¹⁹ Нормативно-правова база України з інспекції праці: аналіз і рекомендації. МОП, 2018.

виявлення ознак порушення не є достатньою підставою для застосування санкцій без дотримання належної процедури та чіткого визначення предмета перевірки.

МОП наголошує, що ефективність системи адміністрації праці залежить не лише від обсягу покладених на неї функцій, а й від рівня організації та координації дій між її складовими — між внутрішніми структурними підрозділами, центральними і територіальними органами, а також між спеціалізованими відомствами. Функції інспекції праці доцільно покласти на логічно відокремлені спеціалізовані підрозділи, організовуючи кожен функціональний напрям таким чином, щоб посилити відповідальність за виконання завдань і водночас забезпечити цілісність системи управління.²⁰

Територіальні підрозділи Держпраці відіграють ключову роль у реалізації контрольних повноважень, оскільки безпосередньо здійснюють інспекційні відвідування та взаємодіють із роботодавцями. Відповідно, організація їх діяльності та рівень ухвалення управлінських рішень мають принципове значення для ефективності виявлення неформальної зайнятості.

У 2022 році відбулася реорганізація регіональної структури Держпраці: територіальні органи на рівні областей було ліквідовано, натомість утворено сім міжрегіональних територіальних органів, юрисдикція яких поширюється на кілька областей.²¹ За задумом Уряду, скорочення кількості територіальних управлінь і запровадження міжрегіонального принципу має оптимізувати чисельність адміністративного персоналу та вивільнити ресурси для підвищення ефективності діяльності. Передбачається також можливість гнучкого перерозподілу інспекторського складу залежно від потреб. Наприклад, у разі дефіциту інспекторів в одному регіоні можливе оперативне залучення фахівців з інших регіонів у межах юрисдикції відповідного міжрегіонального управління.²²

За новою організаційною структурою управління інспекційної діяльності в областях є структурними підрозділами відповідних міжрегіональних управлінь і підпорядковуються їх керівництву. Їхні повноваження поширюються на територію відповідної області, однак за рішенням керівництва міжрегіонального управління таким підрозділам можуть доручатися завдання і на інших територіях у межах його юрисдикції, що створює механізм мобільності інспекторського складу.

Наразі оцінити ефективність такої реорганізації складно. Постановою Кабінету Міністрів України № 303 від 12 березня 2022 р. на період воєнного стану було припинено проведення планових і позапланових заходів державного нагляду (контролю) щодо юридичних і фізичних осіб, у тому числі заходів з виявлення неоформлених трудових відносин.

З точки зору проблематики цього дослідження ключовим є питання, наскільки чинна модель організації діяльності Держпраці спроможна ефективно працювати з неформальною зайнятістю на локальному рівні та сприяти зміцненню фінансової спроможності територіальних громад. Це питання доцільно розглядати в ширшому контексті реформи децентралізації та оновлення підходів до державного нагляду, що актуалізує проблему узгодження повноважень і механізмів взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері контролю за додержанням трудового законодавства.

²⁰Там же.

²¹[Деякі питання територіальних органів Державної служби з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 14.](#)

²²<https://me.gov.ua/News/Detail?fbclid=IwAR0EjrkPxxrIhuPwDsOh5d8QgfkigOUH0qcXnP9soQO78mENbPg2ukH0yac&id=ce8df1b2-33b6-4e9d-86f0-eb248aa764ba&lang=uk-UA&title=UriadUdoskonalivRegionalnuStrukturuDerzhpratsi>

По-перше, у 2025 році було ухвалено законодавчі зміни, спрямовані на формування системи державного контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування.²³ За оцінками експертів, ці зміни не дають вичерпної відповіді щодо майбутньої моделі державного нагляду та розподілу повноважень між рівнями влади. Водночас сам факт їх ухвалення та публічні дискусії навколо них підтверджують актуальність формування зрозумілої системи взаємодії між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. У сфері праці це безпосередньо пов'язано з узгодженням повноважень і процедур взаємодії між Держпрацею та органами місцевого самоврядування, зокрема щодо контролю за додержанням трудового законодавства на підприємствах комунальної власності.

По-друге, ключовим джерелом власних доходів місцевих бюджетів є ПДФО. Формалізація зайнятості безпосередньо означає для територіальних громад зростання надходжень цього податку і посилює їх зацікавленість у більш активній участі в протидії неформальній зайнятості. Це, своєю чергою, підвищує практичну значущість взаємодії з Держпрацею. Наразі існують застереження щодо ефективності чинних інструментів такої взаємодії. Зокрема запровадження міжрегіональних територіальних органів Держпраці поряд із потенційними перевагами концентрації та мобільності ресурсів може створювати ризики "віддалення" управлінських центрів від територіальних громад. У цьому контексті особливого значення набуває формування сталих каналів взаємодії, включаючи протоколи обміну інформацією, механізми маршрутизації сигналів, а також спільні профілактичні та інформаційні заходи.

Показовим є перелік підстав для здійснення інспекційних відвідувань, визначений Порядком здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю. Серед таких підстав відсутні звернення органу місцевого самоврядування з інформацією про факти порушення правил оформлення трудових відносин. Система державного контролю переважно орієнтована на індивідуальні звернення та вертикальні інформаційні потоки, зокрема від контролюючих і фіскальних органів. Натомість роль органів місцевого самоврядування як джерела системної інформації про стан локального ринку праці та практики використання найманої праці залишається обмеженою. Така конфігурація ускладнює виявлення порушень, які мають не епізодичний, а структурний характер і не завжди проявляються у формі індивідуальних скарг.

У цьому зв'язку актуальним є аналіз практичних моделей взаємодії інспекції праці з органами місцевого самоврядування — як в Україні, так і в інших країнах. Узагальнення такого досвіду дає змогу ідентифікувати ефективні моделі залучення територіальних громад до боротьби з неформальною зайнятістю та незадекларованою працею, а також окреслити напрями їх адаптації в Україні.

3.2. Український досвід залучення громад до протидії неформальній зайнятості

У рамках реформи децентралізації у 2016–2021 роках в Україні було реалізовано спробу часткової децентралізації державного контролю за додержанням законодавства про працю шляхом делегування окремих повноважень Держпраці органам місцевого самоврядування. Законом України № 1774-VIII від 06.12.2016 р. було внесено зміни до ст. 34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до яких виконавчим органам міських рад

²³ [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: Закон України від 5 листопада 2025 р. № 4677-IX.](#)

міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад було надано повноваження здійснювати контроль за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення на відповідній території. Ці повноваження охоплювали, зокрема, контроль за своєчасною і повною виплатою заробітної плати, дотриманням мінімальних державних гарантій в оплаті праці та оформленням трудових відносин. Крім того, органи місцевого самоврядування отримали право накладати штрафи за порушення законодавства про працю у порядку, визначеному КЗпП України та підзаконними нормативно-правовими актами.

Законодавство не передбачало уніфікованої моделі реалізації цих повноважень на місцевому рівні, залишаючи органам місцевого самоврядування свободу у виборі організаційних рішень. Для реалізації делегованих повноважень громади могли створювати окремі структурні підрозділи у складі виконавчих органів, вводити посади інспекторів праці в існуючих підрозділах або покладати відповідні функції на чинних посадових осіб. Рішення про створення структурних підрозділів або введення окремих посад ухвалювалися радами з урахуванням фінансових можливостей громади та її адміністративної спроможності. Приклад положення про орган контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення наведено в додатку 2.

Також передбачалася можливість наділення повноваженнями інспектора праці старост територіальних громад. Староста як посадова особа, що безпосередньо працює на рівні старостинського округу, перебуває у постійному контакті з мешканцями громади, підприємцями та роботодавцями і, як правило, добре обізнаний з реальними умовами зайнятості та практиками використання праці на відповідній території.

Інспектори праці органів місцевого самоврядування мали статус посадових осіб місцевого самоврядування та підпадали під дію законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Для здійснення контрольних повноважень вони отримували посвідчення, що видавалися Держпрацею на підставі звернення голови відповідної громади та реєструвалися у централізованому реєстрі. За обсягом повноважень такі інспектори практично не відрізнялися від інспекторів Держпраці: вони могли проводити інспекційні відвідування та невиїзні інспектування, складати акти, видавати приписи та ініціювати застосування фінансових санкцій. Приклад окремих положень типової посадової інструкції інспектора праці відповідного виконавчого органу наведено в додатку 3.

Таким чином, на локальному рівні фактично функціонували дві паралельні інспекції праці, які за задумом законодавця мали інтегруватися в єдину систему державного контролю за дотриманням законодавства про працю через механізми нагляду з боку Держпраці. Органи місцевого самоврядування здійснювали інспекційні функції під її наглядом, тоді як Держпраці забезпечувала методичне керівництво, інформаційну підтримку та навчання інспекторів. Водночас Держпраці мала право скасовувати призначення інспекторів праці органів місцевого самоврядування у разі систематичного неналежного виконання ними покладених функцій.

Важливим елементом цієї моделі було наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо накладення штрафів за порушення законодавства про працю. Перелік таких порушень охоплював, зокрема, фактичний допуск працівників до роботи без оформлення трудового договору, порушення строків виплати заробітної плати, її виплату не в повному обсязі, недотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці, а також створення перешкод для проведення контрольних заходів. Змінами до Бюджетного кодексу України, внесеними у 2018 році, було передбачено **зарахування адміністративних**

штрафів та інших фінансових санкцій, накладених виконавчими органами місцевих рад, **до відповідних місцевих бюджетів**. Це формувало прямий фінансовий інтерес територіальних громад до активнішої участі у протидії неформальній зайнятості та легалізації трудових відносин.

Запровадження цієї моделі викликало неоднозначну реакцію серед різних груп стейкхолдерів. Представники органів місцевого самоврядування загалом позитивно оцінювали можливість безпосередньо впливати на процеси легалізації зайнятості на своїй території. Під час глибинних інтерв'ю з керівниками територіальних громад, проведених у межах низки дослідницьких проєктів, зазначалося, що близькість до локального ринку праці, знання роботодавців і поширених неформальних практик дозволяли діяти більш гнучко й адресно. Це нерідко набувало форми неформальних переговорів із роботодавцями, спрямованих на поступову легалізацію зайнятості, зокрема шляхом офіційного оформлення працівників на мінімальну заробітну плату.

Місцеві інспектори праці та уповноважені посадові особи органів місцевого самоврядування, зокрема старости, зазвичай добре обізнані із соціально-економічною ситуацією на відповідній території, характером господарської діяльності підприємців і поширеними формами зайнятості. У малих громадах така обізнаність часто має неформальний характер і ґрунтується на особистих контактах, щоденній комунікації з мешканцями та роботодавцями, а також розумінні локальних соціальних норм. У цьому контексті вони могли виступати важливим джерелом інформації про приховані форми зайнятості, які залишаються поза межами формальних механізмів державного контролю.

З іншого боку, така модель породжувала інституційні ризики. У випадках, коли легалізація зайнятості досягалася через індивідуальні домовленості з роботодавцями, виникали ризики вибіркового застосування законодавства, нерівного ставлення до суб'єктів господарювання та формування корупційно вразливих практик. У дослідженнях наголошується, що використання неформальних домовленостей між представниками органів місцевого самоврядування та роботодавцями суперечить принципам правової визначеності та рівності застосування законодавства, а також може створювати передумови для корупційних ризиків. Хоча в окремих випадках такі підходи сприяли зниженню рівня неформальної зайнятості, у системному вимірі вони могли підривати довіру до інститутів державного контролю та формувати нерівні умови для суб'єктів господарювання.

Серед негативних аспектів децентралізації державного контролю виокремлюється **проблема територіальної фрагментарності**. Створення інспекцій праці органами місцевого самоврядування було правом, а не обов'язком територіальних громад, що призвело до нерівномірного охоплення території України такими структурами. У частині громад відповідні посади не створювалися або функціонували формально, без належного кадрового та матеріально-технічного забезпечення. Це ускладнювало забезпечення єдності застосування трудового законодавства та реалізацію національної політики у сфері праці.

Окремою проблемою стала **обмежена кадрова спроможність багатьох територіальних громад**, особливо малих і дотаційних. Держпраці рекомендувала встановлювати норматив у розрахунку один інспектор праці на 20 тис. осіб населення.²⁴ Водночас рішення щодо штатної чисельності ухвалювалися органами місцевого самоврядування з урахуванням власних бюджетних можливостей, які часто були обмеженими. У результаті рекомендоване

²⁴ [Здійснення органами місцевого самоврядування контролю за додержанням законодавства про працю: методичні рекомендації \(видання друге\). Асоціація міст України, 2019.](#)

співвідношення нерідко не дотримувалося, що негативно впливало на якість і регулярність контрольних заходів.

Відсутність єдиних стандартів добору, підготовки та підвищення кваліфікації інспекторів праці органів місцевого самоврядування призводила до значних відмінностей у рівні професійної підготовки та умовах служби. Критерії добору визначалися на місцевому рівні, без централізованих вимог з боку Держпраці. За умов кадрового дефіциту посвідчення інспектора праці іноді видавалися без проходження обов'язкового початкового навчання та попередньої оцінки рівня знань з питань трудового законодавства й інспекційної діяльності.²⁵

У цьому контексті звертається увага і на позицію МОП, яка критично оцінювала український досвід децентралізації інспекції праці. МОП зазначала, що така модель не повною мірою відповідає вимогам Конвенцій № 81 та № 129, зокрема щодо гарантування незалежності інспекторів праці та стабільності їхньої зайнятості. Інспектори праці органів місцевого самоврядування не мали статусу державних службовців, що підвищувало їхню вразливість до місцевих політичних і економічних впливів. У зв'язку з цим українським органам влади було рекомендовано "припинити чинний процес децентралізації та розпочати інший, розроблений у рамках контрольньо-наглядових повноважень центрального апарату Держпраці, на основі органічного і сталого розвитку її територіальних органів з урахуванням потреб місцевих ринків праці та соціально-економічного контексту".²⁶

Нарешті, суттєвим чинником згорання експерименту стала негативна реакція частини роботодавців і бізнес-асоціацій, які розглядали розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері контролю за додержанням законодавства про працю як джерело надмірного адміністративного тиску. У 2021 році було ухвалено Закон України № 1320-ІХ, яким органи місцевого самоврядування позбавлено контрольних повноважень і права накладати штрафи у сфері праці, що фактично завершило етап децентралізації інспекції праці в Україні.

Узагальнюючи вітчизняний досвід, можна дійти висновку, що повернення до моделі повної або часткової децентралізації державного контролю за додержанням законодавства про працю у її попередньому вигляді видається недоцільним. Водночас цей досвід продемонстрував значний потенціал більш активного залучення органів місцевого самоврядування до легалізації зайнятості та запобігання незадекларованій праці. Це вказує на доцільність формування ефективних механізмів співпраці та координації між Держпрацею та органами місцевого самоврядування.

²⁵Порівнюючи, у ряді країн ЄС (наприклад, у Франції, Португалії та Іспанії) можливість отримати посаду інспектора праці залежить від успішного проходження дуже всебічного і доволі складного й тривалого початкового навчання (зазвичай терміном близько одного року), під час якого претенденти проходять теоретичну (включно з рольовими іграми) та практичну підготовку з усіх основних питань праці та відповідної національної та міжнародної правової бази (наприклад, з питань трудових відносин, інспекції праці та безпеки і гігієни праці). На кожному етапі курсу навчання знання претендента перевіряються кількома методами оцінювання. Якщо претендент не показує потрібні результати, він не може бути прийнятий на посаду інспектора праці.

²⁶[Нормативно-правова база України з інспекції праці: аналіз і рекомендації. МОП, 2018.](#)

3.3. Кращі європейські практики співпраці держави та муніципалітетів

Порівняльний аналіз свідчить, що в європейських країнах практика повної передачі інспекційних повноважень у сфері протидії неформальній зайнятості органам місцевого самоврядування фактично відсутня. Натомість поширення набули різні моделі співпраці з інспекційними органами, у межах яких органи місцевого самоврядування можуть виступати як:

- джерело інформації та сигналів про можливі порушення;
- ініціатор проведення контрольних заходів;
- партнер у спільних інспекційних або міжвідомчих операціях;
- учасник або виконавець превентивних заходів.

У цьому контексті для України релевантним є досвід **Польщі**. По-перше, Україна частково орієнтується на польську модель у процесі реалізації реформи децентралізації. По-друге, Польща пройшла подібну інституційну еволюцію — від делегування окремих функцій контролю законності працевлаштування органам місцевого самоврядування до формування централізованої державної інспекції праці з розгалуженою мережею територіальних органів.

Протягом останніх десятиліть система контролю за законністю працевлаштування в Польщі зазнала суттєвих інституційних змін.²⁷ У 1990-х роках відповідні функції здійснювали воєводські управління праці (wojewódzkie urzędy pracy, WUP) та, за їх дорученням, районні управління праці. Воєводські управління діяли як регіональні ланки Національного управління праці (Krajowy Urząd Pracy) — центрального органу державної адміністрації, підпорядкованого міністру праці. У межах адміністративної реформи 1999 року воєводські та районні управління праці було перетворено на організаційні одиниці самоврядування воєводства та повіту (подібний підхід застосовувався в Україні у 2016–2021 роках). Відповідно їх керівники призначалися маршалком воєводства та старостою. У 2002–2007 роках контрольні функції було повторно централізовано на рівні державної влади: їх здійснювали воєводи як представники уряду в регіонах через спеціалізовані підрозділи у складі воєводських адміністрацій (Urząd Wojewódzki).

З 1 липня 2007 року контроль за законністю працевлаштування та іншої оплачуваної роботи в Польщі здійснює Національна інспекція праці (Państwowa Inspekcja Pracy, PIP). Її структура включає Головний інспекторат праці та мережу окружних інспекторатів праці (Okręgowe Inspektoraty Pracy), які, як правило, функціонують у межах воєводств і можуть мати територіальні відділення. Парламентський нагляд за діяльністю інспекції здійснює Рада охорони праці (Rada Ochrony Pracy).²⁸

Національна інспекція праці співпрацює з низкою інституцій, зацікавлених у протидії незадекларованій праці, зокрема з поліцією, Прикордонною службою, податковими органами, установами соціального страхування, а також органами місцевого самоврядування. Засади такої взаємодії визначаються законодавством і уточнюються **двосторонніми угодами** між відповідними інституціями.

Окремої уваги заслуговує співпраця з повітовими управліннями праці (powiatowe urzędy pracy), які є організаційними одиницями самоврядування повіту та виконують функції

²⁷ [Factsheet on Undeclared Work – Poland.](#)

²⁸ Рада охорони праці при Сеймі Республіки Польща є наглядовим органом з питань дотримання трудового законодавства, включаючи охорону праці та безпеку праці, законність працевлаштування та діяльність Національної інспекції праці. Термін повноважень Ради триває чотири роки, а її членів призначає та звільняє Голова Сейму. До складу Ради входять члени парламенту, представники уряду, організацій роботодавців та працівників, а також експерти та науковці, що спеціалізуються на охороні праці (<http://rop.sejm.gov.pl>).

публічної служби зайнятості. Вони володіють адміністративними даними, релевантними для виявлення ризиків нелегальної зайнятості. У межах співпраці з інспекцією праці такі управління забезпечують обмін інформацією, верифікацію даних у рамках своїх повноважень, а також беруть участь у спільних інформаційно-превентивних заходах.

Водночас існує зворотний напрям взаємодії. Контрольні заходи Національна інспекція праці Польщі здійснює відповідно до річної програми роботи та затвердженого плану дій. Крім того, проводяться інтервенційні перевірки у відповідь на скарги та звернення, а також перевірки на запити інших установ. Однією з таких установ є повітові управління праці, які в межах міжвідомчої взаємодії можуть ініціювати контрольні дії шляхом направлення відповідних запитів. У відповідь інспекція проводить перевірки у межах своєї компетенції та інформує повітовий рівень (старосту) про результати. За окремими роками частка перевірок, ініційованих повітовими управліннями праці, становила близько однієї п'ятої від загальної кількості перевірок, проведених на запит установ-партнерів.²⁹

Для України подібна практика може бути корисною для доповнення чинної моделі, орієнтованої переважно на індивідуальні скарги та вертикальні інформаційні потоки, інструментами систематичного “низового” сигналювання від територіальних громад. У практичному вимірі запровадження таких механізмів взаємодії між Держпрацею та органами місцевого самоврядування могло б забезпечити регулярний обмін даними, стандартизувати формат звернень і зворотного інформування про результати, а також підвищити спроможність виявляти не лише епізодичні, а й структурні порушення на локальних ринках праці.

Варто зазначити, що практика укладання міжвідомчих угод є поширеною в країнах ЄС. Зокрема, у **Нідерландах** співпраця між інспекцією праці (Nederlandse Arbeidsinspectie) та муніципалітетами часто оформлюється у формі угод (convenant), які визначають рамки взаємодії сторін, зокрема щодо обміну даними, проведення спільних перевірок і координації превентивних заходів у сферах підвищеного ризику (будівництво, реконструкція, переобладнання об'єктів тощо). Показовим прикладом є угода між інспекцією праці та муніципалітетом Лелістад, укладена з метою посилення нагляду за “чесною працею” та протидії нелегальній зайнятості, яка спотворює умови конкуренції у будівельному секторі.³⁰ Така співпраця передбачає акцент на превентивних заходах і проведенні спільних контрольних дій на великих будівельних проектах або на об'єктах із підвищеним ризиком використання нелегальної зайнятості чи трудової експлуатації.

У європейських практиках організації контролю за дотриманням законодавства про працю ключове значення надається побудові **ефективних каналів обміну інформацією** — як на міжвідомчому рівні, так і у вертикальному вимірі між центральними, регіональними та локальними органами влади. Показовим прикладом такої моделі є система координації та інформаційної взаємодії в **Бельгії**.

Ключові підрозділи інспекції праці в Бельгії функціонують у складі Федеральної державної служби зайнятості, праці та соціального діалогу (Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue). Зокрема, директорат з контролю соціального законодавства відповідає за забезпечення виконання трудового законодавства та законодавства у сфері соціального забезпечення, включаючи питання робочого часу, оплати праці, відпусток і періодів відпочинку. До його компетенції також належать питання зайнятості, застосування колективних угод та регулювання трудових відносин. Основними завданнями інспекції є

²⁹ [Factsheet on Undeclared Work – Poland.](#)

³⁰ [Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Lelystad 2024-2028.](#)

контроль за дотриманням законодавства, інформування роботодавців і працівників, надання консультацій та здійснення примирних процедур.

Інспекція з контролю соціального законодавства має розгалужену територіальну структуру із зовнішніми підрозділами у Фламандському та Валлонському регіонах, Німецькомовній спільноті та Брюссельському столичному регіоні. Загалом функціонує 36 підрозділів, об'єднаних у 22 регіональні одиниці, що здійснюють контроль у межах визначеної територіальної юрисдикції. До основних регіональних компетенцій належать питання трудових мігрантів, сприяння зайнятості та акредитація агентств часткової зайнятості.³¹

Для координації діяльності численних інспекційних служб у сфері протидії соціальному шахрайству та незаконній праці створено Службу соціальної інформації та розслідувань (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst — SIOD).³² Вона здійснює стратегічну координацію політики, забезпечує обмін інформацією між інспекційними службами та адмініструє централізовані інструменти подання повідомлень. Таким інструментом є інформаційна платформа “Контактний пункт з питань чесної конкуренції” (Meldpunt voor Eerlijke Concurrentie), яка слугує офіційним каналом подання повідомлень про підозру в соціальному шахрайстві, включаючи випадки незадекларованої праці та недобросовісної конкуренції (соціального демпінгу). Повідомлення обробляються та передаються до компетентних інспекційних служб.³³

Окремо передбачено статус уповноважених професійних користувачів, до яких належать окремі органи державної влади, організації роботодавців і працівників, соціальні служби та муніципалітети. Для них передбачено захищений канал доступу до системи подання сигналів і визначено процедури реагування. Таким чином, **муніципалітети** отримують ефективний механізм повідомлення про можливі порушення, які можуть стати підставою для проведення інспекційних заходів. Водночас оцінку ризиків і рішення щодо доцільності перевірки ухвалюють компетентні інспекційні органи. Необхідна інформація для оцінки може також отримуватися через систему OASIS, яка централізує адміністративні дані різних федеральних служб для виявлення ознак соціального шахрайства.³⁴

Таким чином, вітчизняний досвід делегування інспекційних повноважень органам місцевого самоврядування засвідчив, що така модель може забезпечувати оперативність реагування та використання локальних стимулів, однак водночас створює ризики нерівномірності правозастосування, кадрової неспроможності окремих громад і підвищеної вразливості до локальних впливів. У європейській практиці натомість акцент робиться на інституціоналізованій співпраці між інспекцією праці та органами місцевого самоврядування, у межах якої останні інтегруються в систему протидії через механізми інформаційного обміну, подання сигналів, участі у спільних заходах і реалізації превентивних інструментів. Ефективність таких підходів забезпечується централізованою координацією, спільним стратегічним плануванням і застосуванням ризик-орієнтованих підходів до відбору об'єктів контролю. Відтак **подальше вдосконалення української моделі має ґрунтуватися на поєднанні централізованої інспекційної компетенції з інституціоналізованою участю місцевого рівня в межах чітко визначених процедур співпраці.**

³¹[Labour inspection profile – Belgium.](#)

³²<https://www.siod.belgie.be/nl>

³³<https://www.meldpuntsocialefraude.belgie.be/en/general-information.html>

³⁴[Optimisation of the OASIS data warehouse \(OASIS\).](#)

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміцнення фінансової стійкості територіальних громад потребує системного підходу, що поєднує реформу механізму зарахування ПДФО, компенсаційні механізми для громад, які можуть зазнати фінансових втрат, а також політику формалізації зайнятості та протидії незадекларованій праці. Результати дослідження свідчать, що найбільший потенціал зростання бюджетних надходжень від легалізації зайнятості мають великі міські громади, які водночас можуть зазнати найбільших втрат після переходу до зарахування ПДФО за місцем проживання платників податків.

Неформальна зайнятість має неоднозначний і неоднорідний вплив на соціально-економічний розвиток територіальних громад. У великих міських громадах вона частіше пов'язана з використанням незадекларованої праці на формально зареєстрованих підприємствах і створює ризики недобросовісної конкуренції та втрат бюджетних надходжень. Натомість у малих і сільських громадах нерідко є складовою стратегій виживання домогосподарств і важливим джерелом доходів населення. У зв'язку з цим політика формалізації зайнятості має бути диференційованою та поєднувати контрольні заходи з інструментами підтримки підприємництва й розширення можливостей легальної зайнятості, щоб уникнути негативних наслідків для місцевої економічної активності та доходів уразливих груп населення.

Органи місцевого самоврядування мають відігравати важливу роль у реалізації політики запобігання неформальній зайнятості, з огляду на їхню близькість до місцевої економіки та краще розуміння особливостей локальних ринків праці. Ефективність такої участі потребує розвитку механізмів взаємодії з Держпрацею, податковими органами й іншими державними інституціями, а також формування системних інструментів співпраці на національному й місцевому рівнях. З урахуванням зазначеного пропонуються такі **рекомендації**:

Запровадити процедури обміну інформацією між Держпрацею та органами місцевого самоврядування. У перспективі доцільно створити регулярну інформаційно-аналітичну систему моніторингу фінансового та соціально-економічного розвитку територіальних громад на основі поєднання даних державних реєстрів та інших джерел інформації. У межах проекту “Розробка інформаційного забезпечення реформи ПДФО”, виконаного на замовлення Програми “U-LEAD з Європою” у 2023 році, було обґрунтовано ключові завдання та підходи до формування такої системи. За аналогією із системою OASIS у Бельгії вона може використовуватися для виявлення ризиків поширення неформальної зайнятості та підтримки превентивних заходів на місцевому рівні.

Нормативно визначити процедури взаємодії між Держпрацею та органами місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно передбачити порядок направлення органами місцевого самоврядування інформації про можливі порушення трудового законодавства, строки її розгляду та порядок реагування з боку інспекції праці, а також встановити обов'язок Держпраці інформувати органи місцевого самоврядування про результати розгляду таких звернень. Це сприятиме формуванню системної співпраці та підвищенню ефективності використання інформації, що надходить від територіальних громад.

Слід удосконалити механізми спільного планування профілактичних заходів. Операційний план заходів з реалізації Стратегії зайнятості населення України на період до 2030 року передбачає запровадження пілотних програм формалізації неформальної самозайнятості у визначених секторах економіки. У цьому контексті органи місцевого самоврядування можуть

брати участь у визначенні пріоритетних секторів та територій із підвищеним ризиком неформальної зайнятості, а також у проведенні інформаційних кампаній щодо легалізації праці. Такий підхід забезпечить узгодження національних пріоритетів державної політики з локальними особливостями ринку праці.

Розглянути можливість запровадження фінансових стимулів для органів місцевого самоврядування щодо участі у протидії неформальній зайнятості. Одним із можливих механізмів може бути спрямування частини штрафів за порушення законодавства про працю до місцевих бюджетів. Попередній досвід застосування такого підходу у 2019–2021 роках свідчить, що це сприяє підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у виявленні неформальної зайнятості.

Створити постійні механізми координації між Держпрацею та органами місцевого самоврядування на міжрегіональному рівні. Це можуть бути спільні робочі групи або координаційні платформи за участю територіальних органів Держпраці, податкових органів, органів місцевого самоврядування, центрів зайнятості та інших заінтересованих сторін.

Окремий напрям рекомендацій пов'язаний з **інтеграцією механізмів запобігання неформальній зайнятості у плани повоєнної відбудови України.** З огляду на значні потреби у робочій силі для повоєнної відбудови та масштабне використання бюджетних і донорських коштів, слід передбачити спеціальні вимоги до підрядників, які реалізовуватимуть проекти відбудови. Міжнародна практика свідчить, що ефективне запобігання використанню неформальної праці забезпечується поєднанням кваліфікаційних вимог до учасників тендерів, вимог щодо наявності достатніх кадрових ресурсів, регулярної звітності щодо залученої робочої сили та механізмів контролю під час виконання робіт. З цією метою пропонується запровадити такі зміни:

Передбачити у тендерній документації та договорах обов'язкову вимогу щодо використання виключно формально оформлених працівників для виконання робіт, які за своєю природою передбачають трудові відносини. Така вимога має поширюватися на підрядників і субпідрядників, а також супроводжуватися механізмами контролю та санкцій. Подібні підходи застосовуються у країнах ЄС відповідно до Директиви 2014/24/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі, яка передбачає можливість встановлення соціальних і трудових вимог до підрядників та умов виконання контрактів (статті 18(2), 70). Імплементация цієї директиви є складовою *acquis* ЄС у сфері публічних закупівель та оцінюється в межах процесу розширення Європейського Союзу.

Посилити вимоги до підтвердження кадрової спроможності учасників тендерів. Зокрема, вони повинні подавати інформацію про середньорічну чисельність працівників, перелік ключового персоналу, план залучення робочої сили відповідно до обсягів і графіка виконання робіт, а також інформацію про залучення субпідрядників. Такий підхід відповідає практиці ЄС щодо оцінки технічної та професійної спроможності учасників тендерів (Директива 2014/24/ЄС, стаття 58).

Для забезпечення ефективної оцінки кадрової спроможності необхідно розробити відповідні методичні підходи, які включатимуть орієнтовні показники продуктивності праці, типові співвідношення між обсягами робіт і чисельністю працівників, орієнтовні рівні оплати праці, а також інші індикатори, що дозволяють оцінити реалістичність запропонованого плану виконання робіт. Такі орієнтири мають використовуватися замовниками для виявлення аномально низьких тендерних пропозицій, зокрема у випадках, коли заявлена чисельність працівників не відповідає обсягам робіт або строкам їх виконання.

Передбачити регулярну звітність підрядників щодо використання робочої сили під час виконання контракту. Така звітність може включати відомості про кількість залучених працівників, їх статус зайнятості, відпрацьований час і нараховану оплату праці. Подібні механізми широко застосовуються у проєктах, що фінансуються міжнародними фінансовими організаціями, зокрема Світовим банком та ЄБРР, і передбачають ведення реєстрів зайнятості та періодичну звітність підрядників.

Забезпечити системний контроль за дотриманням підрядниками вимог законодавства щодо оформлення трудових відносин і умов праці протягом усього періоду виконання контрактів. Прикладом такого підходу є система DURC в Італії, що передбачає регулярну перевірку дотримання підрядниками вимог щодо зайнятості та сплати соціальних внесків під час виконання державних контрактів. В Україні до такого контролю, поряд із Держпрацею та податковими органами, доцільно залучати органи місцевого самоврядування за місцем реалізації проєктів відбудови.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1. Групування територіальних громад

Характеристики групи (страти) територіальних громад		Кількість, од
1.	Київ	1
2.	Міські з чисельність населення 500 тис. і більше	6
3.	Бездотаційні міські з чисельністю населення від 100 до 500 тис.	21
4.	Дотаційні міські з чисельністю населення від 100 до 500 тис.	10
5.	Бездотаційні міські з чисельністю населення від 50 до 100 тис.	24
6.	Дотаційні міські з чисельністю населення від 50 до 100 тис.	31
7.	Бездотаційні приміські з чисельність населення від 10 до 50 тис. осіб	83
8.	Дотаційні приміські з чисельність населення від 10 до 50 тис. осіб	179
9.	Бездотаційні віддалені з чисельність населення від 10 до 50 тис. осіб	125
10.	Дотаційні віддалені з чисельність населення від 10 до 50 тис. осіб	335
11.	Бездотаційні приміські з чисельність населення менше 10 тис. осіб	124
12.	Дотаційні приміські з чисельність населення менше 10 тис. осіб	296
13.	Бездотаційні віддалені з чисельність населення менше 10 тис. осіб	41
14.	Дотаційні віддалені з чисельність населення менше 10 тис. осіб	163
ВСЬОГО		1439

ДОДАТОК 2. Приклад повноважень органу контролю за додержанням законодавства про працю (відділу праці), визначених у типовому Положенні

- 1.1. Відділ праці є виконавчим органом сільської/селищної/міської ради.
- 1.2. Відділ підзвітний та підконтрольний сільській/селищній/міській раді та підпорядкований сільському/селищному/міському голові.

- 2.1. Метою діяльності та основним завданням Відділу є реалізація державної та місцевої політики щодо додержання законодавства про працю та зайнятість населення на території села/селища/міста у межах повноважень, встановлених чинним законодавством, що включає:
 - 2.1.1. Здійснення державного контролю за додержанням законодавства з питань своєчасної та у повному обсязі виплати заробітної плати.
 - 2.1.2. Здійснення державного контролю за додержанням мінімальних гарантій в оплаті праці.
 - 2.1.3. Здійснення державного контролю за оформленням трудових відносин.
 - 2.1.4. Організацію роботи щодо додержання законодавства про працю, охорону праці, організацію соціального діалогу тощо.

- 3.1. Відділ відповідно до мети та покладених на нього завдань:
 - 3.1.1. Здійснює контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю, у формі проведення інспекційних відвідувань та невіізних інспектувань інспекторами праці.
 - 3.1.2. Здійснює інформаційно-роз'яснювальну роботу серед роботодавців та працівників щодо необхідності додержання вимог законодавства про працю.
 - 3.1.3. Здійснює безперешкодно відповідно до вимог чинних нормативно-правових актів без попереднього повідомлення у будь-яку робочу годину доби перевірки адміністративних приміщень юридичних осіб, у тому числі їх структурних та відокремлених підрозділів, які не є юридичними особами, та фізичних осіб, які використовують найману працю, та у разі виявлення фіксує факти порушення законодавства про працю та зайнятість населення.
 - 3.1.4. Накладає штрафи за порушення законодавства про працю у порядку, встановленому законодавством.

- 4.1. Відділ очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади сільським/селищним/міським головою.

Джерело: [Здійснення органами місцевого самоврядування контролю за додержанням законодавства про працю. Методичні рекомендації \(2-ге вид.\). Київ: Асоціація міст України, 2019](#)

ДОДАТОК 3. Приклад повноважень та статусу інспектора праці органу місцевого самоврядування, передбачених типовою посадовою інструкцією

1.1. Головний спеціаліст (інша посадова особа) - інспектор праці відділу праці (або іншого виконавчого органу) (далі - інспектор праці) призначається на посаду та звільняється з посади сільським/селищним/міським головою. Призначення на посаду інспектора праці здійснюється за результатами конкурсного відбору, шляхом просування по службі посадової особи місцевого самоврядування за результатами стажування або з кадрового резерву в органах місцевого самоврядування.

1.2. Інспектор праці підпорядковується безпосередньо начальнику відділу (або іншого виконавчого органу).

З метою забезпечення реалізації державної політики у сфері соціально-трудових відносин, оплати і належних умов праці, інспектор праці:

2.1. Забезпечує у межах своїх повноважень захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

2.2. Здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю.

2.3. Здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про зайнятість населення в частині дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг з посередництва та працевлаштування.

Інспектор праці має право:

3.1. Безперешкодно, без попереднього повідомлення здійснювати інспекційні відвідування.

3.2. Під час проведення інспекційних відвідувань з питань виявлення неоформлених трудових відносин за наявності підстав, передбачених чинним законодавством, самостійно і в будь-яку годину доби з урахуванням вимог законодавства про охорону праці проходити до будь-яких виробничих, службових, адміністративних приміщень об'єкта відвідування, в яких використовується наймана праця.

Джерело: [Здійснення органами місцевого самоврядування контролю за додержанням законодавства про працю. Методичні рекомендації \(2-ге вид.\). Київ: Асоціація міст України, 2019](#)