

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.3.11>

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОМАШНЬОЇ ПРАЦІ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Купіна Людмила Францівна,
доктор юридичних наук, професор,
завідуюча відділом публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті досліджено проблеми правового регулювання домашньої праці, які потребують невідкладного вирішення, у тому числі задля розвитку ринку домашньої праці у повоєнний період в Україні. Першочерговими питаннями є незадекларована праця домашніх працівників, їх участь у системі загальнообов'язкового соціального страхування та гідна праця.

Проаналізовано досвід різних країн, які впровадили у національні політики інструменти прямого та непрямого впливу у боротьбі з незадекларованою працею. Зроблено висновок, що одним із напрямів розвитку правового регулювання домашньої праці – є внесення змін до чинного законодавства щодо забезпечення доступу до домогосподарств із гарантуванням права недоторканості житла. Обґрунтовано, що використання непрямих інструментів впливу, в більш м'який спосіб стимулює до формалізації трудових відносин, що забезпечить домашнім працівникам доступ до соціально-трудова гарантій. Саме в такий спосіб держава спроможна ефективно реалізувати соціальну функцію в частині заохочення до трудової активності усіх верств населення, підвищувати престиж домашньої праці та посилювати соціально-трудова захист домашніх працівників.

Зазначено, що інституційному механізму держави слід бути готовим до трансформації ринку домашньої праці, який потребуватиме працівників із догляду за особами з інвалідністю внаслідок війни, а також розробляти політику створення робочих місць для них у різних суб'єктів господарювання, і домогосподарства не мають бути винятком у цьому. Тому, нині варто модернізувати соціальну функцію держави і забезпечити її реалізацію через впровадження нормативно-правових механізмів мінімізації випадків незадекларованої домашньої праці, забезпечення домашнім працівникам гідних умов праці та, в обов'язковому порядку, доступу до соціального забезпечення.

Ключові слова: гідна праця, домашня праця, домашні працівники, незадекларована праця, соціальна функція держави, модернізація функцій держави.

Liudmyla Kupina. Development of legal regulation of domestic work in the context of modernizing the social function of the state

The article explores the issues of legal regulation of domestic work that require urgent resolution, particularly for the development of the domestic work market in the post-war period in Ukraine. The priority issues include undeclared work by domestic workers, their participation in the system of mandatory social insurance, and access to decent work.

The experience of various countries that have implemented direct and indirect policy tools to combat undeclared work has been analyzed. It is concluded that one of the key directions for developing the legal regulation of domestic work is amending the current legislation to ensure access to households while guaranteeing the inviolability of the home. It is argued that the use of indirect influence tools more gently encourages the formalization of employment relationships, which would grant domestic workers access to social and labor guarantees. This is the way the state can effectively implement its social function by promoting labor activity across all population groups, raising the prestige of domestic work, and strengthening the social and labor protection of domestic workers.

It is noted that the state's institutional mechanism must be prepared for the transformation of the domestic labor market, which will require caregivers for people with disabilities resulting from the war. The state should also develop policies to create jobs for such individuals within various business entities, with households not being an exception. Therefore, it is necessary to modernize the state's social function and ensure its implementation through legal and regulatory mechanisms aimed at minimizing cases of undeclared domestic work, providing domestic workers with decent working conditions, and mandatorily granting them access to social security.

Key words: decent work, domestic work, domestic workers, undeclared work, social function of the state, modernization of state functions.

Ринок домашньої праці є досить розвиненим в Україні, що свідчить про те, що правовий статус домашніх працівників тривалий час потребував належного нормативного врегулювання і формування ефективних механізмів забезпечення всього спектру соціально-трудова гарантій для даної категорії працівників.

24 серпня 2024 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання праці домашніх працівників» № 3680-IX (надалі – Закон), яким внесено зміни до низки нормативно-правових актів щодо визначення правового статусу домашнього працівника як особи, котра виконує домашню працю для домогосподарств. Водночас, на нашу думку, правове регулювання домашньої праці потребує розвитку та удосконалення задля посилення гарантій захисту прав осіб, що працюють у домогосподарствах, створення механізму соціальної захищеності, що сприятиме створенню умов гідної праці при реалізації домашніми працівниками трудових обов'язків. Вказане корелюється з положеннями Конвенції про гідну працю домашніх працівників (№ 189) і відповідної Рекомендації (№ 201), які у 2011 році ухвалила Міжнародна організація праці. Зміст цих міжнародних документів визначає основні принципи і мінімальні стандарти прав осіб, які виконують домашню працю та акцентує увагу на забезпеченні дотримання законів і нормативних актів щодо запобігання порушень та захисту прав домашніх працівників.

Конвенція № 189 до домашньої праці відносить види робіт пов'язані із прибиранням, приготуванням їжі, прання, прасування одягу, догляд за дітьми та особами похилого віку, охорона будинку, водіння авто, догляд за домашніми улюбленицями. Аналіз аналітичних матеріалів щодо політик окремих країн Європи відносно

доступу до праці та соціального захисту домашніх працівників, дає змогу прийти до висновку, що домашнім працівником є особа, яка виконує роботу, пов'язану із обслуговуванням, експлуатацією та утриманням домогосподарства або здійснює іншу роботу, пов'язану із забезпеченням побутових чи особистих потреб члена(ів) домогосподарств.

Питання домашньої праці має досить коротку історію досліджень у працях українських учених. Зокрема окремі аспекти правового регулювання домашньої праці є результатом наукових здобутків Л. Амелічевої, І. Лагутіної, Н. Мокрицької, О. Пожарової, М. Пижової, О. Пижова. Умови праці домашніх працівників, через призму цифровізації соціально-трудова сфери, нестандартних форм зайнятості та незадекларованої праці, аналізували С. Вишновецька, Я. Сімутіна, Г. Трунова [2].

На нашу думку, нині потребують дослідження питання посилення гарантій захисту прав осіб, які залучені до домашньої праці, через інструменти подолання незадекларованої праці, що забезпечить їм соціальну захищеність та дотримання роботодавцями умов гідної праці домашнім працівникам. Вказане напряму пов'язане із спроможністю держави забезпечити доступ домашніх працівників до гідної праці та соціального захисту через реалізацію соціальної функції держави.

Метою цього дослідження є визначення напрямів розвитку правового регулювання домашньої праці, що окреслює вектори модернізації соціальної функції держави.

Основною проблемою, що потребує вирішення при аналізі домашньої праці – є незадекларована праця осіб, які виконують роботу у домогосподарствах, що в свою чергу позбавляє їх усіх видів соціально-трудова гарантій. За результатами загальнонаціонального опитування щодо трудових прав домашніх працівників

в Україні, презентованого 30 жовтня 2023 року громадською організацією «Трудові ініціативи» та компанією Research.ua, більшість респондентів протягом своєї кар'єри (69 %) і зараз (59%) працюють неофіційно. Із тих 38 %, чия праця оформлена документально, більшість працюють за трудовим договором (22 %), багато-хто за цивільно-правовим (12 %) і частина на підставі договору з агентством (5 %) [3].

Варто зазначити, що проблема незадекларованої домашньої праці є досить поширеною у країнах з низьким відсотком неоформлених відносин у сфері праці загалом. За даними аналізу політик 34 країн Європи щодо доступу домашніх працівників до праці та соціального захисту, 15 держав визнають проблему незадекларованої праці як особливо актуальну для своєї країни і вона переважно фіксується в домашній роботі, аніж у інших сферах праці. Наприклад, у Словаччині розрахунковий відсоток незадекларованої праці становить 21 % у секторі домашньої праці проти 3 % у всіх секторах; аналогічно, у Франції він становить 20 % проти 2 % [1].

Країни Європейського Союзу постійно вдосконалюють національну політику щодо подолання незадекларованої праці, у тому числі в секторі домашньої праці. Значну роль у цьому відіграє координаційна діяльність Європейського органу з питань праці (ELA), який допомагає державам-членам і Європейській комісії забезпечити дотримання правил ЄС щодо мобільності робочої сили та покращення систем соціального забезпечення. У 2022 році було створено постійно діючу робочу групу Європейської платформи, яка займається незадекларованою працею та надає допомогу країнам ЄС у ефективному вирішенні цієї проблеми. Робоча група ініціює нормативні зміни на національному рівні, сприяє поліпшенню умов праці та формальній зайнятості, підвищує обізнаності про проблеми, пов'язані з незадекларованою роботою. За останні роки ELA допоміг державам-членам впровадити політику спрямовану на боротьбу з незадекларованою працею, яка полягає в стримуванні випадків залучення до роботи без укладення договорів за допомогою жорстких санкцій та посиленнях

перевірок. Водночас, країнам рекомендується активно використовувати й превентивні заходи, які передбачають податкові пільги, амністії та інформаційні кампанії щодо скорочення незадекларованої праці та спонукають до дотримання нормативних актів у сфері праці [4].

Загалом, країни ЄС мають різний досвід реалізації політик спрямованих на подолання незадекларованої праці. Як правило, для цього вони використовують інструменти прямого та непрямого впливу щодо запобігання такого виду зайнятості. До прямих інструментів відносять моніторинг випадків та санкції за порушення законодавства; ваучери на оплату праці; податкові пільги, що спрямовуються на збільшення преференцій для особи за умови декларування своєї праці. До інструментів непрямого впливу відносять цифровізацію та адміністративне спрощення; стимулювання пропозицій на ринку праці; легалізацію недокументованих мігрантів [1].

З метою виокремлення дієвих інструментів, які можуть бути використанні для удосконалення правового захисту від незадекларованої праці, проаналізуємо окремі з них.

Одним із інструментів прямого впливу є моніторинг (виявлення) випадків неоформленої праці та застосування санкції при фіксації порушень закону, який, за правилом, здійснюється інспекторами праці.

Якщо розглядати цей спосіб боротьби із незадекларованою працею відносно домашніх працівників, то слід визнати, що його реалізація має обмежуючий фактор – це доступ до домогосподарства, який гарантується правом приватної власності. Статтею 8 Європейської Конвенції з прав людини задекларовано, що кожен має право на повагу до його приватного і сімейного життя, до житла і до таємниці кореспонденції. У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював, що за цією статтею Конвенції держава виконає свої зобов'язання не тільки якщо просто утримується від дій, що ці права порушують, а за умови, що буде діяти за певних обставин таким чином, щоб гарантувати їх забезпечення [5]. У питаннях дотримання і застосування

законодавства на рівні Європейського Союзу, Європейський Парламент, у своїй резолюції від 28 квітня про жінок, зайнятих у секторі домашньої праці та догляду, закликає держави-члени розробити й застосовувати заходи для здійснення повноважень інспекції праці із належним урахуванням специфіки домашньої праці, відповідно до національних законодавчих і нормативних актів. При цьому ЄС наголошує, що такі заходи, якщо вони відповідають національним законодавчим і нормативним актам, мають містити умови, за яких може бути надано право доступу до приміщень домогосподарства з належним дотриманням недоторканості приватного життя [6]. Вказане спрямовується на дотримання положень Конвенції, які знайшли свої відображення у національних нормативних актах, і у більшості випадків у Конституціях щодо недоторканості житла. Якщо аналізувати вказане, з точки зору застосування вищезазначених положень Конвенції, рекомендацій ЄС та статті 30 Конституції України, то слід зазначити, що статтею 1737 Кодексу законів про працю України встановлені особливості здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю стосовно домашніх працівників, які не містять умов за яких може бути надано право доступу до приміщень домогосподарства, що не сприяє виявленню випадків незадекларованої праці та моніторингу дотримання умов законодавства про працю. На нашу думку, вказане питання потребує змін у формуванні порядку та умов, за яких інспектор праці може отримати доступ до домогосподарства дотримуючись при цьому вимог щодо гарантій правового захисту від свавільного втручання органів контролю у визначенні в ст. 8 Конвенції та ст. 30 Конституції України права. Важливим при цьому є узгодження дискреційних повноважень інспекції праці із принципом верховенства права, що може бути досягнуто із чітким розмежуванням дискреції та порядку її реалізації у національному законодавстві. На сьогодні такі механізми існують при урегулюванні питання проникнення до житла особи, з метою проведення в них огляду чи обшуку, яке проводиться за вмотивованим рішенням суду, за винятком невідкладних випадків,

пов'язаних з порятунком людського життя та збереження майна, або з безпосереднім переслідуванням підозрюваного у скоєнні злочину (ст. 30 Конституції України, ч. 3 ст. 233 КПК України).

З цього приводу цікавим буде досвід окремих країн, які розробили нормативно-правові механізми, що дозволяють здійснювати моніторинг випадків незадекларованої праці із доступом до домогосподарства. Так, у Південно-Африканській Республіці інспектори праці мають право входити до приватного житла за наявності дозволу Суду з трудових питань. В Ірландії інспекція праці видає листи-призначення, які вимагають надання доступу для інспектування приватних приміщень. У цих листах повідомляється про право відмовити в дозволі, але пропонуються також альтернативні місця зустрічі за межами приватного домогосподарства у випадку відмови (готелі, адвокатські контори, приміщення Комісії з трудових відносин). Цей підхід виявився успішним у забезпеченні доступу до приватних приміщень (частка позитивних відповідей на запити про доступ — орієнтовно від 70 до 80 відсотків), а також в інформуванні роботодавців і працівників про вимоги трудового законодавства щодо роботи в приватних приміщеннях.

Таким чином, можна висувати, що здійснення моніторингу випадків незадекларованої праці може бути дієвим інструментом у боротьбі із неформальним залученням осіб до домашньої праці та контролю за дотриманням законодавства щодо умов праці домашніх працівників. Тому одним із напрямів розвитку національного законодавства у регулюванні домашньої праці є внесення змін до чинного законодавства щодо забезпечення, у встановлений спосіб, доступу до домогосподарств із гарантуванням права недоторканості житла.

Щодо іншого інструменту прямого впливу – впровадження ваучерної системи для оплати праці, яку, як правило, поєднують із податковими пільгами, що спрямовуються на збільшення преференцій для особи за умови декларування своєї праці, то варто зазначити, що аналіз міжнародного досвіду у використанні цих інструментів свідчить, що їх вплив на зниження відсотку незадекларованої праці досить

низький, навіть у країнах, де зареєстровані домогосподарства мають високий рівень доходу. Отже, можна висновувати, що використання саме таких непрямих інструментів не має високого рівня ефективності у боротьбі із незадекларованою домашньою працею, що слугувало би орієнтиром для змін національного законодавства без удосконалення умов його надання та порядку використання.

Більш вищі показники ефективності політики спрямованої на боротьбу з незадекларованою працею у домашній сфері демонструють інструменти пов'язані із стимулюванням пропозиції на ринку праці. Вони мають непрямий вплив на неформальну зайнятість через створення робочих місць за рахунок системи субсидіювання, підвищення престижу домашньої праці, наприклад за допомогою надання соціальних пільг (Португалія, Румунія), професіоналізації домашньої праці шляхом прийняття відповідних правил чи стимулювання організації профспілок домашніх працівників (Хорватія). Цифровізація та спрощення адміністративних процедур є непрямими інструментами, які полегшують домашнім працівникам декларування своєї роботи. Такі методи можуть бути як специфічними для домашніх працівників (Німеччина, Румунія), так і стосуватися найманих працівників і самозайнятих осіб у будь-якому секторі (Естонія, Фінляндія, Хорватія, Литва) [1].

Загалом, на нашу думку, використання непрямих інструментів може бути дієвим способом у боротьбі з незадекларованою працею, оскільки вони в більш м'який спосіб стимулюють до формалізації трудових відносин, що дозволить домашнім працівникам користуватися відповідними формами соціально-трудового захисту, який гарантує їм держава. Саме в такий спосіб держава спроможна ефективно реалізувати свою соціальну функцію в частині створення заохочень до трудової активності усіх верств населення, підвищити престиж домашньої праці та посилити соціально-трудова захист домашніх працівників.

З цією метою доцільно модернізувати систему соціального захисту через реалізацію політики потреб кожного члена суспільства та формування індивідуалізованої політики соціальної підтримки.

Важливим при цьому є цифровізації соціальної сфери з метою всеосяжного та всебічного доступу особи до соціальних послуг, налагодження системи просування соціальних прав громадян, у тому числі уразливих груп через подолання проблеми їх невикористання [7; 148].

Проблема низької активності у використанні інструментів соціального захисту напряду пов'язана з незадекларованою працею. Домашні працівники, через неналежну правову обізнаність щодо переваг оформлених відносин у сфері праці, втрачають доступ до соціального захисту, що напряду залежить від спроможності держави забезпечити соціальний захист особи у разі настання страхового випадку.

Не сприяє підвищенню показників формальної зайнятості домашніх працівників незначні за розміром заробітні плати домашніх працівників, особливо, якщо особа працює неповний робочий день, відсутність адекватних пільг при тимчасовій чи постійній втраті працездатності, а також передбачене ст. 1733 Кодексу законів про працю України добровільне право домашнього працівника бути учасником загальнообов'язкового державного соціального страхування. Фактично такий підхід унеможлиблює доступ домашнього працівника до пенсійного страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичного страхування, страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, страхування на випадок безробіття, інших видів страхування, передбачених законами України.

Євроінтеграційний курс України нерозривно пов'язаний із забезпечення стабільної продуктивної соціальної політики. Одним із документів, який визначає принципи дієвого функціонування системи трудових прав та соціального захисту в ЄС та державах-членів є Європейська Опора соціальних прав (The European Pillar of Social Rights) 2017 р. Опора включає 20 основних принципів та прав, які країни-члени зобов'язалися впроваджувати, використовуючи всі наявні механізми (директиви, рекомендації, фінансування, комунікації та ін.). Однією із груп принципів є група «Соціальний захист та інтеграція»,

яка містить права та принципи, що стосуються догляду за дітьми та підтримки дітей, соціального захисту, допомоги по безробіттю, мінімального доходу, доходу за віком та пенсій, охорони здоров'я, інклюзії людей з обмеженими можливостями, довгострокового догляду, житла та допомоги безпритульним, доступу до основних послуг. Ініціатива Опори щодо доступу до соціального захисту сприяє розробці та прийняттю нових норм, які вирішують проблеми доступу до соціального захисту для людей у всіх формах зайнятості та самозайнятості. Радою ЄС з метою реалізації основних принципів Європейської Опори соціальних прав прийнято Рекомендацію 2019/C 387/01 від 8 листопада 2019 р. про доступ до соціального захисту для працівників і самозайнятих осіб. Рекомендація підкреслює необхідність надати доступ до адекватного соціального захисту всім працівникам [8; 321].

Окрім того, існує перспектива запровадження в національне законодавство міжнародних стандартів, зміст яких пов'язаний із зобов'язаннями України перед Радою Європи та ратифікацією Конвенції № 189, стаття 14 якої передбачає вжиття заходів щодо створення домашнім працівникам не гірших умов, щодо соціального забезпечення, у тому числі щодо материнства, аніж ті, що застосовуються для інших категорій працівників.

Вказане свідчить про доцільність поширення загальнообов'язкового державного соціального страхування на домашніх працівників в обов'язковому порядку. Це обумовлюється необхідністю забезпечення домашнього працівника засобами до існування у разі настання соціальних ризиків, як-то: тимчасова непрацездатність, безробіття, професійне захворювання, старість. Важливо наголосити, що на практиці у якості домашніх працівників, доволі часто працюють медичні працівники, які здійснюють догляд за хворими членами родини роботодавця – фізичної особи, і такий догляд може бути небезпечним для самого домашнього працівника. Також в процесі домашньої праці можуть ставатись нещасні випадки, що впливають на стан здоров'я працівника та необхідності підтримки з боку роботодавця чи держави при встановленні факту отримання каліцтва чи захворювання

внаслідок нещасного випадку на роботі. Цікавою та корисною з цього приводу є судова практика по нещасним випадкам на робочому місці працівника, що виконує роботу дистанційно. Так, суд Федеративної Республіки Німеччина постановив, що працівник, який послизнувся, пройшовши кілька метрів від свого ліжка до домашнього офісу, може вимагати виплати страхування від нещасних випадків на робочому місці, оскільки він прямував на роботу. З постанови суду випливає, що закон про страхування поширюється на віддалену роботу, зокрема, на автоматизоване робоче місце, встановлене роботодавцем на території приватного володіння працівника на постійній основі. «Якщо застрахована діяльність здійснюється у домашньому господарстві застрахованої особи або в іншому місці, страховий захист надається в тому ж обсязі, що й у випадку, коли діяльність здійснюється на території компанії», – йдеться в рішенні суду. Отже, суд вирішив, що працівник отримав виробничу травму і може розраховувати на компенсацію, адже роботодавці зобов'язані піклуватися про своїх працівників, незалежно від того, де вони працюють [9]. Вказане підтверджує цінність та необхідність запровадження обов'язкового загальнообов'язкового державного соціального страхування для всіх працівників без винятку, незалежно від виду трудового договору та умов праці працівника.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що інституційному механізму держави слід бути готовим до трансформації ринку домашньої праці, який потребуватиме працівників із догляду за особами з інвалідністю внаслідок війни, а також створення робочих місць для них, і домогосподарства не мають бути винятком у цьому. Тому, нині варто модернізувати соціальну функцію держави і забезпечити її реалізацію через впровадження нормативно-правових механізмів мінімізації незадекларованої домашньої праці, забезпечення домашнім працівникам гідних умов праці та, в обов'язковому порядку, доступу до соціального забезпечення. Варто не виключати залучення до домашньої праці трудових мігрантів, які не повинні стикатися із проблемами адміністративного характеру у доступі до оформлених належним чином трудових відносин у сфері домашньої праці. Доцільним

при цьому буде використання міжнародного досвіду у застосуванні прямих та непрямих інструментів у подоланні незадекларованої праці, ратифікація Конвенції

№ 189 та внесення змін до чинного законодавства щодо обов'язкового поширення загальнообов'язкового соціального страхування на домашніх працівників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Access for domestic workers to labour and social protection: An analysis of policies in 34 European countries. URL: <https://surl.li/hsuhbm> (дата звернення: 03.06.2025).
2. Соціально-трудова права і виклики цифровізації : монографія / кол. авт. ; за ред. Я. В. Сімутіної, М. М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2023. 348 с.
3. Дослідження реалізації трудових прав у сфері домашньої праці. Електронний ресурс. URL: <https://surl.li/cc/mmxfat> (дата звернення: 03.06.2025).
4. Tackling undeclared work. Електронний ресурс. URL: <https://surl.li/vmalmg> (дата звернення: 05.06.2025).
5. Особливості застосування статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Електронний ресурс. URL: <https://surl.li/nqbrya> (дата звернення: 06.06.2025).
6. Навчальний курс МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці». URL: <https://surl.li/tyxspr> (дата звернення: 06.06.2025).
7. Купіна Л. Ф. Концептуальні засади зміцнення соціальної функції держави для розвитку людського капіталу. *Актуальні проблеми модернізації змісту функцій держави в умовах повоєнного розвитку України* : збірник матеріалів науково-практичних круглого столу. Київ. 13 березня 2025 року. Одеса : Видавництво «Юридика». 2025. С. 148.
8. Трунова Галина. Забезпечення прав у сфері соціального страхування в умовах цифрової економіки. *Соціально-трудова права і виклики цифровізації* : монографія / кол. авт. ; за ред. Я. В. Сімутіної, М. М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2023. 348 с.
9. Суд у Німеччині постановив виплатити компенсацію чоловіку, який, працюючи вдома, впав по дорозі від ліжка до комп'ютера. URL: <https://surl.li/fehwdn> (дата звернення: 10.06.2025).