

INSPEKCIJSKI NADZOR KAO INSTRUMENT BORBE PROTIV FAKTIČKOG RADA U DOMAĆEM I MEĐUNARODNOM PRAVU

Sažetak

U radu se analizira pojam faktičkog rada, njegovi pojavni oblici, sa osvrtom na okolnosti koje utiču na njegov nastanak. Takođe, sagledani su standardi, principi i usmerenja Međunarodne organizacije rada kada je u pitanju inspeksijski nadzor; odnosno sagledan je međunarodni okvir sprovođenja inspeksijskog nadzora i reference koje on daje kao osnovu za suzbijanje faktičkog rada. Polazeći od razmatranja aktuelnog stanja u inspekciji rada, te uspostavljenih standarda Međunarodne organizacije rada u pogledu delovanja inspekcije rada, kao i dijapazona raspoloživih zakonskih mogućnosti usmerenih na suzbijanje faktičkog rada, ukazuje se da će predloženi način organizacione, kadrovske i tehničke promene u samom organu doprineti suzbijanju posmatrane društvene pojave.

Ključne reči: *faktički rad, inspekcija rada, standardi Međunarodne organizacije rada, zakonodavstvo Republike Srbije.*

1. Uvod

Pravo na rad predstavlja osnovno ljudsko pravo kojim se postiže ekonomska obezbeđenost pojedinca i njegove porodice, ali i stvara i štiti njegovo dostojanstvo i samoodređenje. Ekonomska kriza i otežan razvoj privrede usloveli su postojanje kompleksnih uslova rada i života, i kao posledicu nametnuli visoku stopu nezaposlenosti, kako kod nas tako i u svetu. Samim tim, pribegava se i pristaje na različite mere nelegalnog funkcionisanja kako od strane poslodavca, tako i od strane lica koja traže zaposlenje. Postojanje legalnih radnih tokova, kao baze za ostvarivanje sadržine prava na rad, zahteva doslednu primenu propisa kojim se ovo pravo obezbeđuje. Navedena težnja iziskuje konstantnu kontrolu primene radnopravnih propisa, koja je, istorijski gledano, potvrđena još davne 1919. godine, Versajskim mirovnim ugovorom, a u cilju kontrole propisa o zaštiti zdravlja radnika (Ivošević & Ivošević, 2015, p. 562). Borba protiv devijantnosti u vidu faktičkog rada poverava se organu čiji je zadatak da prati kretanje ove pojave, otkriva slučajeve i oblike faktičkog rada, i preduzima odgovarajuće mere kako bi se ova pojava suzbila (Stojšić, 2013, p. 348). Pored konstituisanja samog organa neophodno je

* Student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, e-mail: sanjalipovic@gmail.com.

raditi na postizanju maksimalnih rezultata, što iziskuje kako preventivno delovanje na same građane da prijavljuju faktički rad, tako i uređenje delova pravnog sistema, ali i kvantitativno i kvalitativno jačanje kapaciteta inspekcije rada. Imajući u vidu funkciju i značaj inspekcije rada, mora se sagledati međunarodno uspostavljen nivo standarda koji se očekuje prilikom njenog delovanja. Delovanje inspekcije rada utvrđeno je kroz standarde koji su sadržani u aktima Međunarodne organizacije rada. Republika Srbija je potvrđivanjem konvencija Međunarodne organizacije rada u svoje zakonodavstvo implementirala brojne standarde kada je u pitanju funkcionisanje inspekcije rada, što je uslovlilo reformu koja je podrazumevala dosta složeniju i obimniju ulogu inspekcije kada je zaštita propisa iz oblasti rada u pitanju. Stoga sagledavanje uspešnosti inspekcije rada na suzbijanju faktičkog rada zahteva prvenstveno razmatranje usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodno utvrđenim standardima, kao i koliko će još reformskih aktivnosti, prevashodno u „svesti“ same državne strukture, a onda i strukture inspekcije rada biti potrebno da se postigne optimum smanjenja faktičkog rada.

2. Pojam i obeležja faktičkog rada

Da bi se označila pojava koja po svojoj suštini predstavlja obavljanje rada mimo regularnih radnih tokova, koristi se mnoštvo izraza poput: tajni, ilegalni, faktički ili, najčešće, „rad na crno“. Reč je o radu koji je zastupljen u praksi i ostvaruje pogodne rezultate za poslodavca koji na nezakonit način pokušava da za sebe ostvari korist, ali i radu koji nije pravno zasnovan i uređen, te je samim tim nepostojeći kada govorimo o doslednoj primeni zakonske zaštite na radnika i, posredno, na društvo u kome on živi i ulaže svoj rad. Faktički rad je definisala Evropska komisija kao: „svaku plaćenu aktivnost koja je po svojoj prirodi legalna, ali koja nije prijavljena javnim vlastima uzimajući u obzir razlike u pravnim sistemima država članica“ (European Commission, 2014, p. 1). Pored plaćenosti, u navedenoj definiciji Evropske komisije bitan element faktičkog rada predstavlja i zakonita priroda određene aktivnosti, usled čega kvalifikacija ove vrste rada nije prihvatljiva u slučaju kriminalnih aktivnosti (Kovačević, 2019, p. 260). Takvoj kvalifikaciji nema mesta ni u slučaju aktivnosti koje se u skladu sa merodavnim propisima ne prijavljuju javnim vlastima, poput rođačke ili susedske pomoći (Kovačević, 2019, p. 260). Izraz „rad na crno“ se odnosi na plaćenu proizvodnju i prodaju roba i usluga koje su neregistrovane ili skrivene od države da bi se izbeglo plaćanje poreza ili da bi se ostvarila neka druga korist, ali koje su zakonske u svim ostalim aspektima, a ne odnosi se na neplaćeni rad i rad u kome su samo proizvedeno dobro ili pružena usluga ilegalni (kao što je trgovina drogom) (Williams, 2007, p. 221). Faktički rad ni u kom slučaju ne sme biti poistovećen sa nezakonitim radom koji postoji u slučaju radnog angažovanja lica koje ne ispunjava opšti uslov za zasnivanje radnog odnosa (minimalni uzrast sa kojim se stiče radna sposobnost), kao i u slučaju rada koji je krivično sankcionisan kakav bi postojao u slučaju rada kao dužničkog ropstva (Lubarda, 2012, p. 333).

Faktički rad najčešće je uslovljen razlozima ekonomske prirode u koje spadaju: velika nezaposlenost, visoke stope poreza i minimalne zarade, ali on biva i posledica

uzroka socijalno-psihološkog karaktera. Sama okolnost da lice ostvaruje veću naknadu ili pak neosnovano zadržava pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti, a da poslodavac nema troškove povodom plaćanja poreza i doprinosa, stvara osećaj dobiti za obe strane, a samim tim opravdava pribegavanje ovakvoj vrsti rada.

Neophodnost za radnopravnom zaštitom treba tražiti ne samo u posledicama koje rad, bio legalan ili ne, nosi sa sobom, već u samom uzroku – ekonomski uslovljenoj zavisnosti poslodavca i radnika. Takva zavisnost podrazumeva da zaposleni radeći za poslodavca ostvaruje svoja isključiva ili pretežna sredstva za izdržavanje, kao i da zasnivanjem radnog odnosa preuzima obavezu da radi u ime, za račun i pod vlašću poslodavca (Kovačević, 2015, p. 506). Kod faktičkog rada podređenost radnika poslodavcu dolazi do izražaja u svom negativnom smislu, jer radnik obavlja rad za poslodavca pod njegovom vlašću i nalogima, ali bez uživanja ikakve vrste pravne zaštite koju bi jedan regularni radni odnos morao sadržati. Upravo u tom slučaju dolazi do izražaja uloga inspeksijskog nadzora, kojim se, posrednim putem omogućava ostvarivanje zaštite lica na faktičkom radu usmeravajući ih svojim delovanjem u legalne tokove sa punom radnopravnom zaštitom.

Jedno od osnovnih obeležja faktičkog rada predstavlja odsustvo postojanja ugovora o radu kojim se potvrđuje postojanje regularnog radnog odnosa. Zasnivanje radnog odnosa zahteva pisani akt kojim se potvrđuje volja stranaka, a čije važnosti lica nisu svesna sve do momenta kada usled nepoštovanja forme ili odsustva njene validnosti nisu u stanju da ostvare svoja prava. U ovakvoj grupaciji često se nalaze mladi od 15 do 18 godina, kao grupacija radnika koji uživaju posebnu zaštitu u pogledu uslova za zasnivanje radnog odnosa koja je prouzrokovana posebnim psihofizičkim svojstvima maloletnika. Reč je o licima koja su još uvek u razvoju, zbog čega je njihovo telo osetljivije na povećane napore, dok rizici koji postoje na radu intenzivnije ugrožavaju njihov život, zdravlje i bezbednost nego što je to slučaj sa njihovim starijim kolegama (Kovačević & Novaković, 2017, p. 665).

Lakšem otkrivanju faktičkog rada i delotvornijem postupanju inspektora doprinela je odredba čl. 35, st. 1 Zakona o radu koja nalaže da poslodavac mora ugovor o radu, odnosno drugi ugovor koji je u skladu sa zakonom, odnosno njegovu kopiju imati u sedištu privrednog subjekta, drugoj poslovnoj prostoriji ili na drugom mestu gde zaposleni radi. Samo odsustvo ovakvog postupanja poslodavca stvara uslov za sumnju i delovanje inspektora.

S druge strane, neusklađenost propisa domaćeg zakonodavstva omogućava poslodavcu da nekažnjeno eliminiše svoje nezakonito postupanje. Zakonom o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja (dalje: ZCROSO) predviđa se rok od tri dana za podnošenje jedinstvene prijave, računajući od dana zaključenja ugovora o radu, odnosno drugog osnova radnog angažovanja. To omogućava poslodavcu da sa radnikom koji je do tada obavljao faktički rad sačini ugovor o radu koji pokriva vremenski period faktičkog rada.

Najznačajniju meru za suzbijanje faktičkog rada predstavlja nalog za zaključenje radnog odnosa sa licem zatečenim na faktičkom radu, koji je uslovljen postojanjem konkretnog čina, odnosno fikcijom postojanja radnog odnosa za čiju primenu je potrebno da je zaposleni stupio na rad bez prethodnog zaključenja ugovora, a da je poslodavcu

sama činjenica o stupanju na rad poznata. Takođe, zaštita se ostvaruje i kroz pretpostavku da faktički rad prerasta u radni odnos na određeno vreme, u slučaju produženja rada minimum pet dana po isteku radnog odnosa na određeno vreme.

S druge strane, pojedini poslodavci angažovanje lica na faktičkom radu pokušavaju da opravdaju probnim radom i težnjom da se tako utvrdi da li lice poseduje znanja i sposobnosti za obavljanje poverenog mu posla, što je u potpunosti u suprotnosti sa onim kako je probni rad definisan u Zakonu.¹

Takođe, sličnost uzročnog i delom posledičnog karaktera sa faktičkim radom javlja se i kod tzv. lažnih samozaposlenih lica (engl. *bogus self-employment*). Naime, karakteristika samozaposlenih lica podrazumeva odsustvo pravne subordinacije u njenom pravom značenju, dok lažna samozaposlena lica stvarno rade pod vlašću naručioca posla, iako su angažovana po osnovu ugovora o delu ili nekog drugog ugovora o nezavisnom radu (Kovačević, 2015, p. 506).

3. Standardi Međunarodne organizacije rada od značaja za borbu protiv faktičkog rada s posebnim osvrtom na inspeksijski nadzor

Međunarodni standardi rada u vezi sa inspekcijom rada nalažu niz principa, funkcija, prava i dužnosti, kao i zakonskih ovlašćenja, te pružaju smernice nacionalnim inspekcijama rada o suštinskim pitanjima u pogledu strukture i organizacije (MOR, 2010, p. 17). Akti Međunarodne organizacije rada kojima se utvrđuju standardi postupanja predstavljaju polaznu osnovu pri regulisanju pojedinih pitanja u vezi sa organizacijom i funkcionisanjem inspekcije rada u nacionalnim zakonodavstvima (Stojšić, 2013, p. 48). Značaj koji je dat samoj potrebi postojanja kontrole primene propisa u oblasti rada utvrđen je Versajskim ugovorom gde je čl. 427 predviđeno da svaka država članica biva dužna da organizuje jednu inspeksijsku službu kako bi se osigurala primena zakona i uredaba o zaštiti radnika (Šunderić, 2001, p. 501).

Međunarodna organizacija rada je postupanje inspekcije rada definisala u okviru većeg broja konvencija i preporuka. Preporukom br. 5 o inspekciji rada – služba za higijenu rada iz 1919. godine, predviđeno je da svaka država članica koja nije uspostavila službu inspekcije rada u fabrikama i radionicama, kao i službu koja se bavi zaštitom zdravlja radnika to učini što pre (ILO, 1919, Recommendation concerning the Establishment of Government Health Services). Preporukom broj 20 o inspekciji rada se na jedan sažetiji način uređuju svi bitni elementi delovanja, a izražena je mogućnost da se inspektorima pod određenim uslovima pored primarnih dodele i dodatne funkcije koje neće biti povezane sa primarnim (ILO, 1923, Recommendation concerning the General Principles for the Organisation of Systems of Inspection to Secure the Enforcement of the Laws and Regulations for the Protection of the Workers).

¹ U skladu sa čl. 36. stav 1. Zakona o radu, postojanje probnog rada mora biti predviđeno ugovorom o radu, tj. biti uneto kao posebna klauzula u ugovor o radu, koji je, u tom slučaju, zaključen pod raskidnim uslovom, u tom smislu što će prestati ako se tokom probnog rada poslodavac uveri da zaposleni nema znanja, veštine i umeća potrebna za obavljanje rada.

Međutim, fundamentalni principi, kada je u pitanju inspekcija rada i kontrola u pogledu primene propisa koji se odnose na oblast radnog prava, sadržani su u: 1) Konvenciji o inspekciji rada br. 81 iz 1947. godine i Preporuci br. 81 i 2) Konvenciji o inspekciji rada (u poljoprivredi) br. 129 iz 1969. godine i Preporuci br. 198 iz 2006. godine.

Konvencija o inspekciji rada br. 81 iz 1947. godine je osnovna međunarodna referenca kada je u pitanju inspekcija rada. Ovom konvencijom regulišu se funkcije, zadaci, način zapošljavanja inspektora, odgovornosti inspektora, ovlašćenja i sredstva za delovanje inspektora u oblasti trgovine i industrije. Prema čl. 3 ove konvencije, inspekcija rada ima dvostruku ulogu – da nadgleda sprovođenje zakonskih odredaba i da dostavlja neophodne informacije (Konvencija MOR-a br. 81 o inspekciji rada u industriji rada i trgovini).

U pogledu samih funkcija koje bi inspektori preduzimali u cilju obezbeđenja primene zakonskih normi bitno je istaći da one nisu striktno i detaljno nabrojane u smislu jasnog definisanja poslova i zadataka, već je prihvaćen metod opšteg pristupa funkcijama (Šunderić, 2001, p. 505).

U cilju delotvornog postupanja inspekcije rada predviđa se standard u pogledu kadrova koji će obavljati funkciju inspektora rada, pri čemu odabir kandidata mora biti praćen principom stalnosti zaposlenja i nezavisnosti. Naime, iako Konvencija ne navodi uslove koji bi obezbedili nezavisan i nepristrasan rad, same pripreme za njeno donošenje pokazale su da bi adekvatan nivo zarade inspektora rada bila glavna karakteristika da se osigura njihova stabilnost i nezavisnost od spoljašnjih neprikladnih promena (Dubbart & Ebert, 2018, p. 1080).

Kao bitan uslov sprečavanja faktičkog rada istaknuta je neophodnost obezbeđivanja saradnje inspekcije rada sa svim drugim značajnim institucijama. Visok standard u pogledu povezanosti i ostvarivanja saradnje, kada je reč o sprovođenju nadzora i suzbijanju faktičkog rada, naročito dolazi do izražaja u situaciji kada inspekcija rada nema dovoljno sredstava za obavljanje svih funkcija koje se od nje traže (MOR, 2010, p. 5). Takođe, bitan uslov za obavljanje inspeksijskog nadzora je i postojanje dovoljnog broja inspektora u zavisnosti od vrste preduzeća, kompleksnosti zakonskih odredaba čija primena treba da se osigura, kao i kategorije radnika koji su zaposleni.

Preporuka br. 81 dala je značajan aspekt preventivnom delovanju inspekcije predlažući da se u državama članicama uvede mera o obavezi obaveštavanja nadležne inspekcije rada prilikom otvaranja novog industrijskog preduzeća (vid. Zakon o ratifikaciji Konvencije MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi). Ovim putem se teži da se kroz preventivno delovanje inspekcije rada spreči kasnija mogućnost povrede zakonskih propisa samim otpočinjanjem funkcionisanja preduzeća.

S druge strane, akcenat na oblast poljoprivrede i težnja ka uspostavljanju poštovanja zakonskih propisa u navedenoj oblasti Međunarodna organizacija rada izrazila je kroz donošenje Konvencije o inspekciji rada u oblasti poljoprivrede br. 129 (ILO, 1969, Recommendation concerning Labour Inspection in Agriculture). Specifičnosti ovog akta odnose se na viši standard kvalifikacija lica koja će obavljati posao, ali i, kako je članom 29. definisano, na sprovođenje inspeksijskih nadzora onoliko često i temeljno koliko je potrebno da bi se obezbedila efektivna primena zakonskih odredaba (Konvencija MOR-a br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi). Kao izuzetak u odnosu na ranije donete akte,

ovim aktom data je mogućnost intervencije inspektora rada u rešavanju radnih sporova. Naime, kada u sektoru poljoprivrede ne postoji organ nadležan za mirenje, inspektori rada mogu biti pozvani da vrše tu funkciju (Šunderić, 2001, p. 520).

Usled ekonomskih, socijalnih i kulturnih promena savremenog sveta koje su zahvatile i oblast radnog prava, 2006. godine donesena je Preporuka br. 198 o radnom odnosu. Naime pojavilo se pitanje utvrđivanja pravnog osnova radnog angažovanja lica koja učestvuju u procesu rada, jer se u nekim slučajevima pronalaze novi osnovi angažovanja koji ne podrazumevaju zasnivanje radnog odnosa i ostvarivanja prava iz tog odnosa (Veselinović, 2018, p. 40). Preporukom je u tač. 12 predviđeno da države mogu de definišu uslove postojanja radnog odnosa kroz npr. podređenost, odnosno zavisnost (ILO, 2006, Recommendation concerning the employment relationship). Državama je pritom savetovano da obezbede mehanizam koji će olakšati procenu postojanja radnog odnosa, što uključuje i obezbeđivanje širokog spektra instrumenata za utvrđivanje radnog odnosa (Kovačević, 2013, p. 216).

4. (Ne)delotvornost inspekijskog nadzora kao mere u borbi protiv faktičkog rada

Delotvornost inspekijskog nadzora povezana je, direktno i posredno, sa merama i aktivnostima koje inspektorima stoje na raspolaganju. Mere koje oni preduzimaju su direktno povezane sa zakonski određenim ovlašćenjima koja inspektor ima, a koja u zavisnosti od posledica koje prouzrokuju, mogu biti kontrolnog i inicijativnog karaktera, s obzirom na to da li se nalaže otklanjanje povrede određenog radnopravnog instituta ili se njime pokreće postupak pred nadležnim organom. S tim u vezi treba imati u vidu da pokretanje prekršajnih postupaka kao mere ne dovodi uvek do krajnjeg rezultata u smislu otklanjanja faktičkog rada. Razlog je sporost našeg pravosudnog sistema koja dovodi do zastarelosti pokrenutih prekršajnih postupaka. Takav problem bi efikasno mogao biti rešen tako da se u situaciji kada je za prekršaj propisana isključivo novčana kazna može odrediti da prekršajni postupak za pojedine prekršaje u prvom stepenu vodi organ koji je nadležan za predmetnu materiju, u konkretnom slučaju Inspektorat za rad (Ristanović, 2009, p. 11).

Izmenama Zakona o inspekijskom nadzoru Inspektorat za rad proširio je obim svojih nadležnosti na neregistrovane subjekte, usled čega inspekcija rada konačno može da suzbija faktički rad u smislu nelegalnog vršenja same delatnosti, izricanjem rešenja kojima neregistrovanom subjektu nalaže da bez odlaganja pokrene postupak za upis u odgovarajući registar i zabranjuje obavljanje delatnosti dokle god se navedeni uslovi ne ispune (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 2015, p. 55). Na ovaj način onemogućava se dalje nezakonito poslovanje takvih subjekata u ilegalnoj zoni i stvara se valjana konkurencija među privrednim subjektima. Imajući u vidu navedeno, u cilju efikasnijeg delovanja potrebno je povećati kadrovski kapacitet inspekcije rada. U prilog povećanju kadrovskih kapaciteta ide i analiza starosne strukture zaposlenih koja ukazuje na zabrinjavajuće lošu sveukupnu situaciju u Inspektoratu za rad, što se pre svega odnosi na vrlo nepovoljnu starosnu strukturu zaposlenih koja će u narednom periodu dovesti do naglog odliva stručnog kadra, što će negativno uticati na delotvornost Inspektorata za

rad kako kvantitativno tako i kvalitativno (Peruničić, 2011, p. 165). Međutim, mora se ukazati i na sukob potreba koje Republika Srbija stvara svojim političkim delovanjem. Od državnog interesa je da se poveća zapošljivost lica i eliminišu nelegalni tokovi rada, što zahteva veći broj inspektora rada koji će kontrolom subjekata to ostvariti. S druge strane, država teži jačanju privatnog sektora smanjivanjem broja lica koja će raditi u državnom sektoru, čime se direktno utiče na nemogućnost realizacije postavljenog cilja. Pritom se mora imati u vidu da su inspektori rada agenti vlasti u svetu rada, i da samo oni mogu osigurati redovno prisustvo države u privrednim subjektima, te samim tim proizilazi i neophodnost njihovog optimalnog broja (Richthofen, 2002, p. 33).

Pored povećanja broja inspektora rada, potrebno je postojeći broj zaposlenih lica motivisati da svoj rad obavljaju nepristrasno i nezavisno. Težnja ka nepristrasnosti zahteva određenu vrstu potpore koja se ogleda u povećanju novčane sigurnosti kroz povećanje primanja inspektora rada, čime se obezbeđuje veća materijalna sigurnost i izbegava mogućnost zloupotrebe datih ovlašćenja u cilju realizacije bazičnog ili višeg stepena materijalne sigurnosti. Takođe, potrebno je posebnu pažnju usmeriti na osposobljavanje inspektora kako bi svako od njih obavio nadzor po svim pitanjima iz oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu do određenog stepena složenosti materije (tzv. „inspektor opšte prakse“), a ukoliko se tokom inspekcijuskog nadzora uoče eventualni složeniji problemi u oblasti koja je predmet nadzora, nadzor bi izvršio inspektor posebno stručan za tu oblast („inspektor specijalista“) (Radovanović, 2013, p. 474).

Efikasnom delovanju inspekcije rada doprineo je i rad na terenu, odnosno primena sistema „rotacije“ koji podrazumeva slanje inspektora jednog upravnog okruga na vršenje nadzora van svog matičnog okruga, čime se sprečava mogućnost korupcije. Da bi se ovom metodom postigli bolji rezultati neophodno je poboljšati i obezbediti tehničke resurse. Prevažadno je potrebno obezbediti adekvatan vozni park, ali i omogućiti veće ulaganje u tehnološka dostignuća u vidu tablet uređaja i konstantne internet konekcije, kako bi inspektori u svakom momentu mogli da pristupe podacima od značaja za njihov rad, ali i da ostvare saradnju sa drugim institucijama.

Jedan od načina za poboljšanje rada Inspektorata za rad i sigurno sredstvo delotvornog povezivanja sa drugim institucijama i ustanovama u cilju bržeg i efikasnijeg rada predstavlja izgradnja informacionog sistema. Od najvećeg interesa za ovakvu vrstu povezivanja, imajući u vidu nadležnost institucija, identifikovani su: Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, privredni sudovi, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agencija za privredne registre (Vujović, Savić & Petrovar, 2014, p. 12). Zakon o inspekcijuskom nadzoru u čl. 43 predviđa formiranje jedinstvenog informacionog sistema inspekcijuskih službi u cilju stvaranja sveobuhvatne baze podataka i pristupa inspekcija informacijama i dokumentima, efikasne razmene podataka i elektronskih dokumenata u planiranju i sprovođenju inspekcijuskog nadzora.

Prednosti ove obaveze umanjene su činjenicom da je propušteno da se zakonski definiše obaveza umrežavanja i drugih institucija koje imaju značaj za suzbijanje faktičkog rada, a ne isključivo formiranje baze koja povezuje samo inspekcijuske službe, s obzirom na to da nije optimalno, već polovično rešenje. Usklađen informacioni sistem omogućio bi brži protok informacija, efikasniju i delotvorniju aktivnost inspektora rada s

obzirom na podatke koji bi inspektorima bili dostupni u relativno kratkom vremenskom periodu, te bi samim tim doprinosili iskorenjivanju faktičkog rada, s obzirom na to da bi se zahvaljujući dostupnim podacima sprečilo obmanjivanje koje poslodavci često vrše prilikom sprovođenja nadzora. Na ovaj način bi se rešio ne samo problem povezanosti sa drugim institucijama i lakše preuzimanje podataka kojima one raspolažu već i saradnja i rad unutar samog Inspektorata za rad, budući da bi postojala mogućnost direktnog uvida u ranije preduzete radnje, ali i u raniji konačni ishod postupanja inspekcije u takvim situacijama, čime bi se onemogućila arbitrarnost u postupanju samih inspektora rada.

Međutim, za postizanje najviših rezultata kada je suzbijanje faktičkog rada u pitanju potrebne su određene izmene, prevashodno u samom zakonskom uređenju pojedinih instituta. Neophodna je izmena Zakona o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja koji omogućava rok od tri dana od momenta zaključenja ugovora za prijavu na obavezno socijalno osiguranje. Izmena bi trebalo da se sastoji u ukidanju utvrđenog roka i predviđanju prethodne obavezne registracije svih zaključenih ugovora, ali i zabrani obavljanja bilo kakvog rada pre izvršenja prethodne prijave na osiguranje. U tom smislu potreba za suzbijanjem faktičkog rada dovela je do izmene Zakona o radu kojom se u čl. 35, st. 2 predviđa da je poslodavac dužan da podnese jedinstvenu prijavu na obavezno socijalno osiguranje u roku propisanom zakonom kojim se uređuje Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, a najkasnije pre stupanja zaposlenog i drugog radno angažovanog lica na rad. Takođe, kao jedna od mera koja se u uporednim sistemima pokazala kao dosta delotvorna u smislu donošenja rezultata kao posledice delovanja inspekcije rada, jeste i formiranje „crne liste kompanija“ koja je elektronskim putem dostupna javnosti, na kojoj se nalaze svi oni privredni subjekti kod kojih je detektovan faktički rad, a koja bi za posledicu imala smanjivanje ugleda, ali i nivoa poslovanja onih subjekata koji su se našli na toj listi.

5. Zaključak

Suzbijanje faktičkog rada je pretpostavka delotvornog ostvarivanja prava na rad, temelj postizanja jednakosti i pružanja jednakih šansi za pojedinca. Faktički rad rasipa temelje na kojima se pravo na rad bazira, urušavajući tako sigurnost lica u dostizanje ličnog razvoja, njegovu materijalnu obezbeđenost, ali i poverenje u pravni sistem.

Sagledavajući sve posledice koje faktički rad izaziva, potrebno je razbiti iluziju da je faktički rad društveno prihvatljiv jer država njime kupuje socijalni mir, poslodavac smanjuje troškove poslovanja, a lice radi. Dalekosežno gledano, gubitak je na svakoj strani jer kod takvog rada nema socijalne sigurnosti ni zaštićenosti, a poslodavac ima neloyalnog, nemotivisanog i nesigurnog radnika, dok država gubi dignitet u očima onih koji u nju gledaju kao u suverena i očekuju obezbeđenost uslova za delotvorno ostvarenje svojih prava. Samim tim jasna je suština delovanja inspektora rada i nadzora kao mosta između sveta kome su prava osporena i onog koji treba da pruži zaštitu; elementa koji svojim sprovođenjem treba da bude inicijator promena loše rešene problematike od strane zakonodavca, ali i segment očuvanja optimalno ustrojenih pravila kojima se štite interesi kako radnika tako i poslodavca, ali i trećih strana koje su konzumenti finalnog procesa delovanja strana u radnom odnosu. Ta uloga realizuje

se kroz direktnu spoznaju samih inspektora o radnom okruženju, koje se kontinuirano menja, usled čega su inspektori rada upravo ti koji bi trebalo sami da upozore nadležne organe na potrebu za donošenje novih, odnosno vršenje revizije postojećih propisa koji bi morali biti bolje prilagođeni kako bi zadovoljili potrebe radnika i poslodavaca (Richthofen, 2002, p. 7).

Stepen zastupljenosti faktičkog rada pokazuje kako privredni razvoj jedne zemlje tako i jačinu sistema da se sa tim izbori. Posmatrajući procenat lica zatečenih na faktičkom radu u Republici Srbiji jasno se pokazuje to da primena novina u radu inspekcije rada, kao što su smenski rad, sistem rotacije prilikom vršenja nadzora i ciljano nadziranje, daje zadovoljavajuće rezultate (detaljnije u: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 2016, p. 2). Navedeni rezultati proističu iz usklađivanja pravnog sistema sa standardima koje predviđa Međunarodna organizacija rada, te shodno tome iz funkcionalne i organizacione promene Inspektorata za rad. Faktički rad se može u većoj meri rešiti svim navedenim merama, međutim postoji veliki sociološki strah da bi se na taj način izazvali socijalni nemiri, jer tržište rada ne može uvesti u legalne tokove veliki broj zaposlenih na faktičkom radu (procene variraju od zvaničnih 17% do podataka sindikata – oko 30%) (Kićanović *et al.*, 2013, p. 11). Možda je upravo takva vrsta bojazni razlog zašto je vršenje inspeksijskog nadzora pri utvrđivanju faktičkog rada ipak ograničeno.

Međutim, mora se imati u vidu, u najvećoj meri, operativno-posledični karakter delovanja inspekcije rada, te pokušati da se težište u borbi protiv faktičkog rada usmeri ka njegovom uzroku. To dalje znači da je potrebno uložiti snage kojima država raspolaže ka većem razvoju privrede kao direktnom elementu porasta zapošljivosti, čime će se, usled povećanja šansi sa zaposlenje, smanjiti postojeća bojazan radnika da prijave postojanje faktičkog rada, a u najboljem slučaju potreba da se na njega iz ekonomskih razloga i pristane.

Literatura

- Dubbart, S. & Ebert, F. C., 2018. ILO Convention 81. In: Ales, E. *et al.* (eds.), *International and European labour law: Article by Article Commentary*. Baden-Baden/Munchen/Oxford/Portland: Nomos/Hart/Beck, pp. 1073-1093.
- Ivošević, Z. & Ivošević, M. 2015. *Komentar Zakona o radu*. Beograd: JP Službeni glasnik.
- Kićanović, O., Pašalić, Z., Nikolić, N., Murić, J. & Pavlović, Lj. 2013. *Crno na belo-odabrane preporuke*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- Kovačević, Lj. 2013. *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Kovačević, Lj. 2015. Personalno područje primene radnog zakonodavstva – (ne)pouzdanost kriterijuma za kvalifikaciju subjekata radnopravne zaštite. *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 152(3), pp. 505-519.
- Kovačević, Lj. & Novaković, U. 2017. Saglasnost zakonskog zastupnika za zasnivanje radnog odnosa sa maloletnikom. *Pravo i privreda*, 55 (4-6), pp. 662-690.
- Kovačević, Lj. 2019. Pravni instrumenti za suzbijanje rada „na crno“ u Evropskoj uniji – sadržina i (ne)delotvornost. U: Ignjatović, Đ. (ur.), *Kaznena reakcija u Srbiji, IX deo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 258-293.

- Lubarda, B. 2012. *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Međunarodna organizacija rada. 2010. *Izgradnja modernih i delotvornih sistema inspekcije rada*. Sarajevo: Međunarodna organizacija rada.
- Peruničić, P. 2011. Inspeksijski nadzor u primeni propisa o radu. U: Ivošević, Z. (ur.), *Zaštita prava u oblasti rada*. Beograd: Glosarijum, pp. 160-195.
- Radovanović, D. 2013. Inspeksijski nadzor nad primenom propisa u oblasti rada. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 65, pp. 471-486.
- Richthofen, W.V. 2002. *Labour inspection - A guide to the professional*. Geneva: International Labour Inspection.
- Ristanović, R. 2009. Inspeksijski nadzor u oblasti rada. *Izbor sudske prakse*, 17(5), pp. 9-12.
- Stojšić, Lj. 2013. *Inspeksijski nadzor u oblasti rada*. Doktorska disertacija. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
- Veselinović, S. 2018. *Usklađenost domaćeg zakonodavstva i prakse sa međunarodnim standardima o inspekciji rada*. Master rad. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Vujović, M, Savić, M. & Petrovar, K. 2014. *Srbija bez rada „na crno“ – Unapređivanje inspekcije rada u suzbijanju neformalne zaposlenosti*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- Šunderić, B. 2001. *Pravo Međunarodne organizacije rada*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Williams, C. C. 2007. Tackling Undeclared Work in Europe: Lessons from a Study of Ukraine. *European Journal of Industrial Relations*, 13(2), pp. 219-236.

Internet izvori

- European Commission. 2014. *Proposal for a decision of the European parliament and of the Council on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014PC0221> (19.10.2017).
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. 2016. *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2015. godinu*. Dostupno na: <http://minrzs.webportal.rs/?view=lat&action=news&id=5424&category=aktuelno>, (17.7.2017).

Pravni izvori

- ILO, Recommendation concerning the Establishment of Government Health Services No 5 (29. Nov 1919).
- ILO, Recommendation concerning the General Principles for the Organisation of Systems of Inspection to Secure the Enforcement of the Laws and Regulations for the Protection of the Workers No 20 (29. Oct 1923).

ILO, Recommendation concerning Labour Inspection No 81 (11 Jul 1947).
ILO, Recommendation concerning the employment relationship No 198 (15. Jun 2006).
Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini, *Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori*, br. 5/1995.
Zakon o ratifikaciji Konvencije MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, *Službeni list SFRJ*, br. 22/1975.
Zakon o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010, 44/2014- dr. zakon i 116/2014.
Zakon o inspekcijском nadzoru, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018.
Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017- odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje).

Sanja Z. Lipovčić

PhD student at Faculty of Law, University of Belgrade

e-mail: [sanjalipovcic@gmail.com](mailto:sanjlipovcic@gmail.com)

INSPECTION SUPERVISION AS AN INSTRUMENT TO FIGHT AGAINST UNDECLARED WORK IN DOMESTIC AND INTERNATIONAL LAW

Summary

The paper analyses the notion of undeclared work, its manifestation forms, with an overview of circumstances that affect its occurrence. Also, the author gives an overview of International Labour Organization standards, principles and guidelines in relation to inspection supervision, and an overview of an international framework for the implementation of inspection supervision and references that it provides as a basis for suppressing undeclared work. Considering the current situation in the labour inspection, the established ILO standards on the work of labour inspection, as well as a range of available legal options aimed at suppressing undeclared work, it is indicated that the proposed organizational, personnel and technical changes in the governmental body itself shall contribute to the suppression of the observed social phenomenon.

Keywords: undeclared work, labour inspection, International Labour Organization standards, legislation of the Republic of Serbia.

Primljeno: 16.7.2019.

Prihvaćeno: 1.10.2019.