

# ПРОБЛЕМА НЕФОРМАЛЬНОЙ ЗАНЯТОСТИ В РОССИИ

Причины и варианты  
решения

Апурва Санги  
Самуэль Фрейхе-Родригес  
Александра Пошарац



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА



# ПРОБЛЕМА НЕФОРМАЛЬНОЙ ЗАНЯТОСТИ В РОССИИ

## Причины и варианты решения

**Апурва Санги**  
**Самуэль Фрейхе-Родригес**  
**Александра Пошарац\***

\* Г-н Санги является ведущим экономистом по Российской Федерации, г-н Фрейхе-Родригес – ведущий экономист по проблемам бедности, г-жа Пошарац – ведущий экономист по вопросам социальной защиты и рынка труда; все члены авторского коллектива являются сотрудниками Всемирного банка.

This report is written by staff and consultants of the World Bank. The findings, interpretations and conclusions expressed herein are those of the authors and should not be attributed in any manner to the Board of Executive Directors the World Bank or the governments they represent, the Government of the Russian Federation, or any of the reviewers. Any mistakes found in the report are the sole responsibility of the authors and the World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work.

© The World Bank, The World Bank Group, 2019.  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

# Содержание

Аннотация .....	5
Выражение признательности.....	7
1. Неформальная занятость в России – рост или снижение?	
Характеристики и сопоставления.....	9
2. Чем объясняется рост неформальной занятости в России?.....	17
3. Способствуют ли жесткие условия на рынке труда развитию неформального сектора? .....	27
Насколько жесткое регулирование на российском рынке труда?.....	29
Создаёт ли российская система налогов и льгот отрицательные стимулы для формальной занятости?.....	36
Более углубленный анализ: исследование секторальных и пространственных факторов, снижающим гибкость рынка труда.....	44
4. Сбить волну неформальной занятости в России: единого «рецепта» нет, но имеется набор мер .....	51
Меры политики для сокращения неофициальной занятости в России.....	53
Сокращение масштабов неформальной занятости: области дальнейших исследований .....	63
Библиография.....	65

## Список иллюстраций

Рисунок 1-1: Доля занятых в неформальном секторе в России не очень высока в сравнении с другими странами со средним уровнем доходов (ориентировочно 2012 – 2017 гг.).....	12
Рисунок 2-1: Степень неформальности растет из-за более высокой распространенности неформальной занятости во всех отраслях.....	14
Рисунок 2-2: Факторы, связанные с конклетной совокупностью, оказывают относительно незначительное воздействие на динамику уровня неформальной занятости.....	20
Рисунок 2-3: Чистый показатель создания новых рабочих мест на российских крупных и средних предприятиях был близок к нулю.....	24
Рисунок 3-1: В России одно из самых низких соотношений минимальной и средней зарплаты.....	33
Рисунок 3-2: Эффективная ставка налогообложения работников, начинающих трудовую деятельность, в России сравнительно низкая.....	39
Рисунок 3-3: Предельная эффективная ставка налога при увеличении трудовой нагрузки в России сравнительно низка.....	39
Рисунок 3-4: Наибольшее число мигрантов перемещается из регионов Урала, Сибири, Севера и Дальнего Востока (уровни чистой миграции, в % от численности населения в прошлом году, 2016 г.)...	46
Рисунок 3-5: Доля неформальной занятости колеблется от 3,6% в Москве до 64% в Чеченской Республике.....	45

## Список таблиц

Таблица 2-1: Работники-мигранты имеют схожий с работниками-россиянами половозрастной состав, но более низкий уровень образования, а также работают дольше.....	23
Таблица 3-1: По стандартам ОЭСР в России действует строгое законодательство по защите занятости.....	35
Таблица 3-2: Уровень налогообложения трудоспособного населения в России сравнительно низок.....	38
Таблица 3-3: Чистый коэффициент замещения в России – один из самых низких (доля сохранённого трудового дохода домохозяйства в течение определенного периода безработицы).....	40
Table 3-4: В России значение эффективной ставки налога на рабочую силу относительно невелико.....	42
Table 3-5: Значения индекса Шоррокса в России высоки (2000-2011 г.).....	43

## Список вставок

Вставка 1-1: Источников данных и определений несколько, но вывод один: доля занятых в неформальном секторе в России растет.....	13
Вставка 2-1: Методика для проверки того, объясняется ли процесс де-индустриализации ростом неформальной занятости в России.....	19
Вставка 2-2: Методика для проверки того, объясняют ли демографические характеристики рост неформальной занятости в России.....	21
Вставка 3-1: Регулирование рынка труда в России носит масштабный и обязательный характер.....	30
Вставка 3-2: В соответствии со стандартами ОЭСР регулирование увольнений по сокращению штатов в России носит чрезмерно жесткий характер и служит отрицательным стимулом для формальной занятости.....	36
Вставка 3-3: По сравнению с другими странами, действующие в России пособия не предоставляют соизмеримых выгод.....	41
Вставка 3-4: По домохозяйствам с доходом ниже средней зарплаты результаты стабильны.....	43
Box 3-5: Home and land ownership, as well as social factors, also limit inter-regional mobility in Russia.....	48
Вставка 4-1: Снижение издержек при использовании официальной рабочей силы для работодателей оказывает незначительное влияние на неформальную занятость.....	54
Вставка 4-2: Определенные нормы регулирования рынка труда могут быть смягчены, чтобы стимулировать формальную занятость.....	57
Вставка 4-3: Роль хорошо функционирующих систем трудовой инспекции выходит за рамки правоприменения.....	59
Вставка 4-4: Федеральная налоговая служба России добилась замечательного прогресса в реализации риск-ориентированного подхода.....	62

## АННОТАЦИЯ

Рост занятости в неформальном секторе в России вызывает беспокойство относительно устойчивости налогово-бюджетной сферы, производительности труда и социальной защиты. В настоящей работе рассматриваются различные данные и определения, и на их основе авторы единогласно приходят к одному и тому же выводу: масштабы неформальной занятости растут. По состоянию на 2016 год доля занятых в неформальном секторе в России составляла, согласно оценкам, от 15,1 до 21,2 процентов. Потери для бюджета, обусловленные наличием этих неформальных работников, оценивались в 1 – 2,3 процента ВВП. Вместе с тем, доля этой занятости в России не столь высока, как в других странах со средним уровнем доходов. Действительно, в таких странах как Казахстан и Турция, имеющих схожие с Россией показатели ВВП на душу населения, доля занятых в неформальном секторе выше, и составляет 30 и 33 процента, соответственно.

Неформальная занятость – широко распространённое явление на российском рынке труда; её рост невозможно объяснить одними лишь изменениями в отраслевой или демографической структуре рабочей силы. Скорее представляется, что этот рост был характерен для всех отраслей, особенно среди работников, которые не имели хотя бы неполного высшего образования. Доля занятых неформально выше среди мигрантов: в 2016 году доля мигрантов, работающих неформально (этот показатель отражается в ходе обследований лишь частично) составила 26,2 процента, в то время как среди работников-россиян она равнялась 15,7 процентам. Рост доли занятых в неформальном секторе главным образом объясняется недостаточным количеством официальных рабочих мест, создаваемых в формальном секторе, - в последние годы этот показатель был близок к нулю.

В докладе рассматриваются три аспекта, влияющие на неформальную занятость: инструменты регулирования рынка труда, налоги и льготы, а также мобильность трудовых ресурсов.

- Меры регулирования на российском рынке труда по некоторым критериям соответствуют практике, принятой в других странах, однако по ряду других критериев представляются излишне жёсткими. Эти нормы крайне негативно сказываются на положении малых и средних предприятий (МСП); они сохраняют ряд излишних аспектов (в частности, касающихся заключения контрактов между работниками и работодателями и увольнения по сокращению штатов), которые можно было бы пересмотреть.
- Политика в области налогообложения и предоставления льгот в России в сравнении с другими странами ОЭСР/ЕС не должна приводить к формированию существенных негативных стимулов для поиска работы или желания отдавать работе больше времени. Действительно, размер пособий по безработице в России может быть слишком небольшим, чтобы побуждать к экономической активности. Внедрение удачно разработанной системы страхования на случай безработицы и объединение программ, предусматривающих небольшой размер пособий, в более масштабную, где пособия обеспечивают более высокий доход/назначаются на основании оценки нуждаемости, может побуждать граждан регистрироваться в качестве безработных, чтобы впоследствии искать работу в формальном секторе. Кроме того, в отличие от других стран, эффект предлагаемых в России мер налогового характера, которые снижают издержки присутствия в формальном секторе за счёт сокращения размеров отчислений в счёт социального страхования, представляется незначительным. Частично это может объясняться тем, что занятые в неформальном секторе лица в настоящее время пользуются льготами, такими как социальные пенсии и медицинские услуги, делая лишь минимальные отчисления.
- Показатели межсекторальной мобильности в России сопоставимы с тем, что наблюдаются в большинстве развитых стран. При этом одним из важнейших препятствий на рынке труда представляется межрегиональная мобильность. Компаниям

сложно нанимать или увольнять работников исходя из своих хозяйственных потребностей, а работники не могут свободно переезжать туда, где есть вакансии. Поскольку неформальная занятость реагирует на искажения в экономике, недостаточная мобильность может приводить к росту масштабов неформальной занятости.

Очевидного единого рецепта для того, чтобы прекратить рост неформальной занятости, не существует. Авторы в своих выводах обозначают ряд мер в трёх стратегических областях, которые позволили бы (i) предусмотреть большую гибкость положений трудового законодательства в некоторых областях в сочетании с более эффективным правоприменением, (ii) реализовать более действенную систему социального обеспечения, предлагающую более существенные пособия по безработице, и (iii) обеспечить повышение мобильности рабочей силы. Главный способ сократить масштабы неформальной занятости – как можно скорее создавать больше рабочих мест в формальном секторе: и в 2017, и в 2018 годах чистые показатели создания новых рабочих мест на средних и крупных предприятиях были близки к нулю.

Возможно, было бы целесообразно рассмотреть проблему неформальной занятости с другой точки зрения. Для российского рынка труда характерен необычный механизм достижения равновесия: главным образом корректируется заработная плата, а не численность занятых. При более высокой гибкости на рынках труда Россия могла бы перейти к более традиционным способам достижения равновесия, однако такой подход может потребовать определённого компромисса: выше волатильность показателей безработицы при более стабильной заработной плате. Поэтому крайне важно иметь более качественную официальную систему социального обеспечения, которая транслировала бы верные стимулы и предоставляла льготы для безработных, а также быстро создавать новые рабочие места в формальном секторе экономики. Пока же принуждение к переходу в формальный сектор может не дать искомого эффекта; при этом успех в смягчении негативных последствий, обусловленных наличием неформальной занятости, будет зависеть от эффективности работы органов власти и доверии к ним со стороны граждан. Именно такая модель двусторонних отношений становится столь же важной, как и все прочие меры.



## Выражение признательности

Доклад был подготовлен группой экспертов Всемирного банка под руководством Апурвы Санги (ведущий экономист по Российской Федерации), Самуэля Фрейхе-Родригеса (ведущий экономист по проблемам бедности) и Александры Пошарац (ведущий экономист в области социальной защиты и рынков труда). При подготовке были использованы следующие справочные публикации, подготовленные в интересах настоящего доклада:

- Kim, Y.S., M. Matytsin, and S. Freije-Rodriguez. (2018). “Informal Employment and Worker’s Wellbeing in Russia.” October 2018.
- Matytsin, M., D. Popova, Y.S. Kim, and S. Freije-Rodriguez. (2018). “Household welfare impact of fiscal policy options to growing informal employment in Russia.” October 2018.
- Kuddo, Arvo. “Labor Regulations in Russia: An Overview”. June 2018.
- Posarac, Aleksandra, Elena Andreeva, and Tatiana Gordine. (2018). “Tax-Benefit Model for the Russian Federation 2017.” June 2018.
- Immervoll, Herwig, Daniele Pacifico, Olga Rastrigina, Aleksandra Posarac, and Elena Andreeva. (2019). “Tax-Benefit Model for the Russian Federation 2018.” OECD and World Bank, April 2019.
- Artuc, Erhan, Olga Emelyanova, Nicolas Gomez-Parra, Harun Onder, Irina Rostovtseva, and Elena Vakulenko. (2018). “The Macroeconomic Consequences of Labor Mobility Characteristics in the Russian Federation.” June 2018.

Редакторскую правку выполнила Фара Манджи (консультант); за решение организационных вопросов отвечала Марина Королёва (ассистент).

Мы признательны Андрашу Хорваи (директор и постоянный представитель Всемирного банка в Российской Федерации), Дороте Новак (координатор программ в Российской Федерации) и Сандипу Махаджану (руководитель глобальной практики в области макроэкономики, торговли и инвестиций по региону Европы и Центральной Азии) за общее руководство и поддержку.

Особую благодарность авторский коллектив хотел бы выразить следующим рецензентам за высказанные ими глубокие и ценные замечания: Владимиру Гипмпельсону (профессор, директор Центра трудовых исследований НИУ-ВШЭ, Москва), Евсею Гурвичу (руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте Российской Федерации) и Иоханнесу Кёттлю (старший экономист, Всемирный банк). Полезные комментарии также поступили от Эйяза Гани (ведущий экономист, Всемирный банк).

Свои вопросы просим направлять Апурве Санги ([asanghi@worldbank.org](mailto:asanghi@worldbank.org)).



1

Неформальная занятость в  
России – рост или снижение?  
Характеристики  
и сопоставления



**Является ли неформальная занятость поводом для беспокойства?** Существует три причины, по которым неформальная занятость вызывает беспокойство. Во-первых, поскольку на неформальный сектор не распространяется государственное регулирование, и нормой для него является уклонение от уплаты налогов, его существование подрывает бюджетную устойчивость.<sup>1</sup> В случае России, где государство испытывает трудности со сбором налогов и отчислений на социальное страхование с работников и фирм в неформальном секторе, такое положение дел мешает предоставлению социальных услуг (Matytsin, Popova, & Sinnott, 2017). В результате предоставление базовых общественных благ, не обусловленное занятостью в формальном секторе и уплатой индивидуальных взносов, чревато отчуждением граждан от государства и снижением его подотчётности перед налогоплательщиками. Во-вторых, неформальная занятость способна подрвать производительность труда и темпы роста экономики. Возможны потенциальные потери эффективности вследствие принятия неоптимальных производственных решений, связанных с масштабом, инвестициями, использованием технологий и инновационных подходов. Результаты проведённого недавно анализа по России, который охватывал период с 2002 по 2012 год, показали, что из-за расширения неформального сектора положительный вклад перераспределения рабочей силы в рост производительности труда был частично нивелирован (World Bank, 2016). Производительность фирм может сдерживаться из-за отсутствия действенных стимулов для инвестиций в подготовку занятых неформально, а также избирательным применением положений официальных норм регулирования. Наконец, неформальность может стать причиной роста бедности и неравенства. Будучи не застрахованными от рисков, работники уязвимы перед экономическими шоками, - особенно если для таких работников выше вероятность исключения из официальных систем социального обеспечения (Slonimczyk & Gimpelson, 2013).

#### **Как выглядит неформальный сектор в России по сравнению с другими странами?**

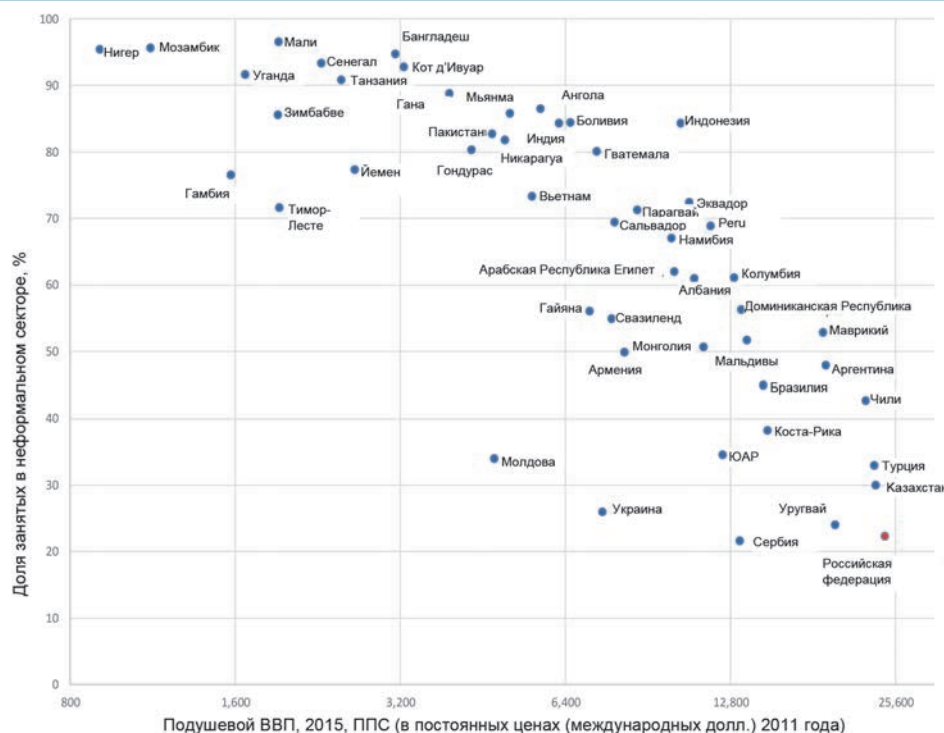
Следует отметить, что в России неформальная занятость имеет природу, которая отличается от той, что наблюдается в большинстве других стран. Это объясняется тем, что для России характерен высокий уровень образования, экономика не является аграрной, а заняты в ней главным образом наёмные работники (а не самозанятые). Наглядное представление об этом даёт Рисунок 1.1, из которого видно, что высокие показатели занятости в неформальном секторе характерны для стран с низким уровнем доходов (в странах Африки она может превышать 90 процентов, в то время как в России эта доля составляет 22 процента). При этом страны со средним уровнем доходов, такие как Казахстан и Турция, где значения ВВП на душу населения схожи с российскими, демонстрируют аналогичные, а то и более высокие показатели занятости в неформальном секторе, – 30 и 33 процента, соответственно. Таким образом, в сравнении с этой группой стран со средним уровнем доходов доля занятых в неформальном секторе в России представляется невысокой.

#### **Доля занятых в неформальном секторе в России: рост или падение?**

Доля занятости в неформальном секторе в России не сильно отличается от показателей других стран. Вместе с тем, анализируя динамику внутри страны, видно, что для российской экономики с начала 2000-х годов до 2016 года характерен неуклонный долгосрочный рост доли занятых в неформальном секторе. Этот показатель вырос в первой половине 2000-х, затем на непродолжительное время он стабилизировался и даже снизился, однако впоследствии продолжил рост. Так, по оценкам Росстата, доля занятых в неформальном секторе выросла с 12,5 процентов в 2001 году до 17,6 процентов к 2005

<sup>1</sup> Согласно оценке авторов справочной публикации, подготовленной для данного доклада, с учётом различных допущений потери для бюджета из-за непокой уплаты взносов работниками, занятыми в неформальном секторе, составляют от 1 до 2,3 процентов ВВП (Matytsin, Popova, Kim, & Freije, 2018)

Рисунок 1-1: Доля занятых в неформальном секторе в России не очень высока в сравнении с другими странами со средним уровнем доходов (ориентировочно 2012 – 2017 гг.)



Источник: база данных по неформальной занятости ILO-WIEGO и гармонизированные ряды по неформальной занятости ILOSTAT, [www.ilo.org/ilostat](http://www.ilo.org/ilostat) (accessed June 4 июня 2018); для данных по ВВП – Показатели мирового развития.

Примечание: данные соответствуют самым последним оценкам доли занятых в неформальном секторе в период 2012-2017 гг.

году (с небольшим снижением до 16,4 процентов в 2010 году), а затем последовало дальнейшее существенное её увеличение, – до 21,1 процентов к 2016 году. Эту тенденцию отражают данные, взятые из разных источников (Вставка 1.1): из них видно, что доля неформальной занятости в России по-прежнему растёт, в том числе – и в последние годы, независимо от того, к какому источнику данных обращаться. Именно это непрерывное увеличение в течение последних двадцати лет требует дальнейшего анализа.<sup>2</sup> Следует отметить, что сокращение численности занятых в официальном

<sup>2</sup> Ещё один аспект неформальной занятости, на который можно обратить внимание (но который выходит за рамки настоящей работы), – доля неформального ВВП в экономике России (в сравнении с долей занятых в неформальном секторе). Согласно недавним оценкам, доля неформального сектора составляет 38 процентов от общего показателя ВВП страны (среднее значение за период с 1991 по 2015 год); для сравнения, в странах ОЭСР эта доля в среднем составляет 15 процентов (Enste & Schneider, 2000). Между долей занятых в неформальном секторе (15,1 – 21,2 процента, согласно Вставке 1) и размером неформального ВВП (38 процентов согласно базе данных Schneider and Enste) может иметь место положительная корреляция, однако интерпретировать её следует с осторожностью. Так, это вовсе не означает, что 15-21 процент работников, занятых в неформальном секторе, производят 38 процентов ВВП. Дело в том, что неформальный ВВП может производиться занятыми одновременно и в формальном, и в неформальном секторе. Например, если крупные компании, работающие в формальном секторе, занимаются определённой деятельностью, которая не фиксируется, то они могут использовать труд работников, нанятых официально, и производить неформальный ВВП. Напротив, лица, занятые в неформальном секторе (который в России сосредоточен главным образом в розничной торговле, мелком строительстве, сфере бытовых услуг и сельском хозяйстве) практически не участвуют в создании добавленной стоимости (Voskoboynikov & Gimpelson, 2015).

### Вставка 1-1: Источников данных и определений несколько, но вывод один: доля занятых в неформальном секторе в России растёт

Для измерения динамики занятости в неформальном секторе в России мы использовали обширный набор данных. Официальные данные были предоставлены Росстатом. Кроме того, мы обратились к другим источникам микроданных, которые содержали информацию о неформальной занятости: Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ-ВШЭ (RLMS-HSE), российское Обследование рабочей силы (ОРС), обследование ЕБРР Life in Transition Survey (LiTS) и Европейское социальное исследование (ESS). Самая богатая и детальная информация о занятости содержалась в обследовании RLMS.

В указанных наборах данных используются разные определения неформальной занятости, анализируются разные выборки и временные периоды:

- Обследование RLMS репрезентативно на национальном уровне, представляет собой панельное обследование 7000 домохозяйств, и содержит годовые данные с 1994 по 2016 год.
- Обследование ОРС – выборочное обследование совокупности на рынке труда. Его ежеквартально проводит Росстат; обследование репрезентативно на региональном уровне. Обследуется выборка численностью около 65 000 человек в возрасте от 15 до 72 лет. В открытом доступе имеются микроданные за период с 2010 по 2015 год.
- Обследование LiTS было задумано с тем, чтобы отразить, как переход к рынку сказался на жизни людей в разных регионах. Оно составлено как репрезентативное для страны в целом; в ходе последнего раунда было охвачено 34 страны, в каждой из которых ставилась цель провести по 1500 интервью.
- В рамках обследования ESS собирают информацию о социальном положении, отношениях, ценностях и поведении респондентов. Обследование имеет общенациональный характер, охватывает 36 европейских стран, и проводится регулярно с периодичностью раз в два года. Россия принимала участие в 2006, 2008, 2010, 2012 и 2016 годах. Выборка репрезентативна на уровне страны для лиц в возрасте 15 лет и старше, она составляется случайным образом; целевой уровень составляет 70 процентов, минимальный целевой размер выборки — 1500 человек. Ранее эти данные использовались для изучения неформальной занятости в ЕС.

В указанных источниках данных используются разные определения неформальной занятости, что часто вносит путаницу:

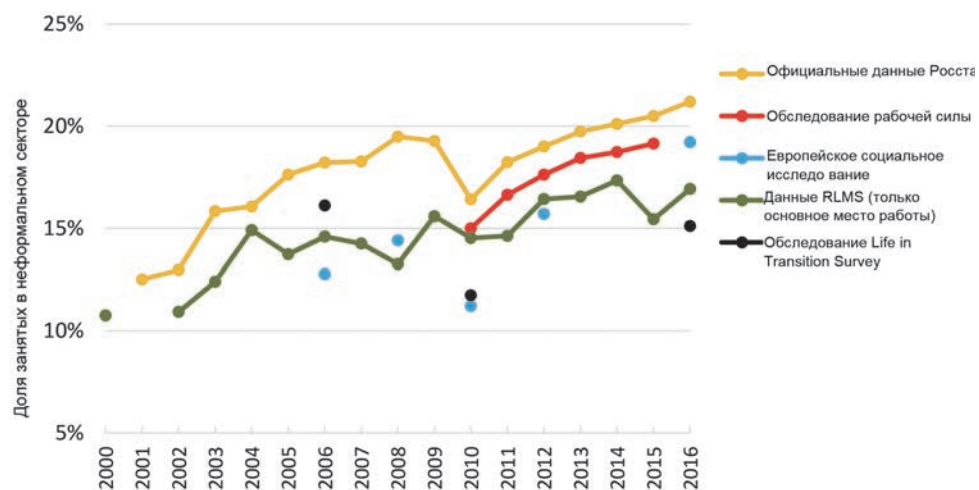
- В RLMS к занятым неформально относят две группы работников: 1) тех, кто работает на предприятии без трудового договора/контракта и ii) тех, кто занят, но не на каком-либо предприятии.
- В ОРС неформальными работниками считаются те, кто i) занят, но не на предприятии, ii) не имеет письменного контракта и iii) самозанятые без официальной регистрации.
- Согласно определению, принятому в обследовании LiTS, к занятым неформально относят работников, не имеющих письменного контракта по основному месту работы.

- В обследовании ESS неформальные работники определяются как лица, не имеющие контракта по основному месту работы. Среди вопросов, связанных с занятостью, в обследовании предусмотрен такой вопрос: имел ли человек контракт по своему основному месту работы, и каким был такой контракт. – срочным или бессрочным?

С тем, чтобы избежать путаницы и сохранить последовательность анализа, авторы используют простое определение неформальной занятости: если на своём основном месте работы работник имеет контракт (независимо от его продолжительности), то считается, что он занят в формальном секторе; в противном случае работник считается занятым в неформальном секторе. Это «формальное» определение соответствует тому, что применяется в большинстве российских работ по теме, включая (Lukiyanova, 2015), (Slonimczyk & Gimpelson, 2013) и (Lehmann, Razzolini, & Zaiceva, 2009). Альтернативное определение использует понятие «производительности»; в нём учитывается тип работы (самозанятый, наёмный работник в небольшой фирме, временный/непостоянный работник, работник без оплаты). Вместе с тем, доказано, что этот показатель в странах с переходной экономикой приносит значительные ошибки измерения и потому считается менее пригодным (Lehmann, 2014).

Таким образом, для каждого обследования используется определение, в основе которого лежат характеристики основной работы (совместительство и временная работа не рассматриваются): считается, что работник занят в неформальном секторе, если он работает в компании, но не имеет контракта, либо является незарегистрированным самозанятым. При этом следует отметить, что согласно этому определению, работник, имеющий контракт, но получающий заработную плату «в конверте», будет считаться занятым в формальном секторе. Вместе с тем, там, где это необходимо, на таких работников вносятся поправки, в частности – при оценке

Рисунок 1-2: В разных источниках данных приводятся согласованные показатели доли занятых в неформальном секторе России



Показатели доли занятых в неформальном колеблются от 15,1 до 21,2 процентов, или от 10,9 до 15 миллионов человек. Оценки доли самозанятых лежат в диапазоне от 20 до 50 процентов.



фискальной (или бюджетной) политики, призванной сократить размер «налогового клина». (Вставка 4.1; Глава 4). Более того, доля таких работников невелика: из общей численности работников, имеющих только основное место работы (то есть имеющих официальный контракт с официально зарегистрированной компанией) заработную плату в конвертах получают только 9,6 процента.

В каждом обследовании с начала 2000 годов (и даже ранее, исходя из данных RLMS) вплоть до 2016 года наблюдается долгосрочный рост неформальной занятости с краткосрочным периодом стагнации и даже снижения во второй половине 2000-х годов. Отрадно, что эти тенденции и оценки оказываются согласованными во всех источниках данных, включая официальный показатель неформальной занятости, который отслеживает Росстат. Такой результат служит надёжной отправной точкой для дальнейшего анализа.

секторе во второй половине 2000-х годов совпало по времени с мировым финансовым кризисом. По состоянию на 2016 год согласно данным из различных источников доля занятых в неформальном секторе в России лежала в диапазоне от 15,1 до 21,2 процентов, что соответствовало численности от 10,9 до 15,4 миллионов человек (Рисунок 1.2, Вставка 1.1).

*Подводя итог, можно сказать, что неформальная занятость вызывает беспокойство с точки зрения устойчивости бюджета, производительности и экономического роста, а также соображений этического характера. Доля занятых в неформальном секторе в России (от 15 до 21 процента) систематически не превышает аналогичных показателей в сопоставимых странах. Неформальная занятость (которой посвящён данный доклад) связана с неформальным производством, но это – разные явления. Доля занятых в неформальном секторе в России со временем увеличивается, причём об этом говорят данные, полученные из разных источников.*

*В следующей главе мы рассматриваем то, как на неформальную занятость в России влияют тенденции, которые ощущаются в масштабе всей экономики (де-индустриализация, демографические изменения, миграция), и приходим к некоторым неожиданным выводам.*

2

Чем объясняется рост  
неформальной занятости  
в России?



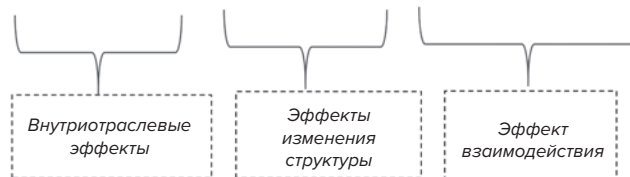
Де-индустриализация, демографические изменения и рост масштабов миграции – факторы, которые обычно связывают с ростом неформальной занятости. Действительно, процессы де-индустриализации, предполагающие перенос акцента с обрабатывающих отраслей на сектора услуг, могут являться одним из таких факторов: эти сектора привлекают большее число неформальных работников (Vanek, Chen, Carré, Heintz, & Hausmanns, 2014), тем самым приводя к большей распространённости неформальной занятости. Изменения в демографическом составе также могут быть связаны с ростом неформальной занятости. Так, если женщины в среднем с большей вероятностью работают в неформальном секторе, то большая доля женщин в общей численности занятых будет иметь отношение к более высокой неформальной занятости. Наконец, нередко считается, что трудовые мигранты с большей вероятностью находят работу в неформальном секторе. В этой главе мы анализируем, в какой мере эти три фактора (де-индустриализация, демографические изменения и трудовая миграция) влияют на неформальную занятость в России, и поясняем, что стоит за ростом такой занятости.<sup>3</sup>

**Де-индустриализация не объясняет недавних изменений в неформальной занятости в России.** Авторами разработана методика для проверки того, способна ли де-индустриализация объяснить динамику неформальной занятости в России (см. Вставку 2.1). Результаты проведённого анализа указывают на то, что де-индустриализация не может объяснить изменений в уровне неформальной занятости, которые наблюдались в последнее десятилетие. На Рисунке 2.1 представлен соответствующий внутриотраслевой эффект для периодов с 2006 по 2010 и с 2010 по 2016 год.

#### Вставка 2-1: Методика для проверки того, объясняется ли процесс де-индустриализации ростом неформальной занятости в России

Мы изменили аналитический подход Гуппи-Равальона (Huppi-Ravallion), чтобы понять, обусловлены ли изменения уровня занятости в неформальном секторе ростом неформальности в конкретных отраслях («эффект внутриотраслевого смещения»), а также растёт ли занятость в отраслях, где высока распространённость неформальной занятости («эффект изменения структуры»). В частности, изменённый анализ Гуппи-Равальона разделяет источники наблюдаемых изменений в неформальной занятости на эффект внутриотраслевого смещения и эффект изменения структуры: первый показывает, насколько изменения в уровне неформальной занятости вызваны изменениями показателей занятости внутри отраслей. Второй показывает, в какой мере на эту динамику повлияли изменения в долях занятости между секторами. Если бы де-индустриализация играла ту или иную роль, то можно было бы ожидать, что эффект изменения структуры окажется более значимым, чем внутриотраслевой эффект. Кроме того, присутствует «эффект взаимодействия», который возникает из-за возможной корреляции между приростом занятости в секторах и изменением структуры. Соответствующая формула представлена ниже ( $I_{it}$  – уровень неформальности в отрасли  $i$  при доле занятости  $n_i$  в год  $t$ ):

$$I_2 - I_1 = \sum(I_{i2} - I_{i1})n_{i1} + \sum(n_{i2} - n_{i1})I_{i1} + \sum(I_{i2} - I_{i1})(n_{i2} - n_{i1})$$

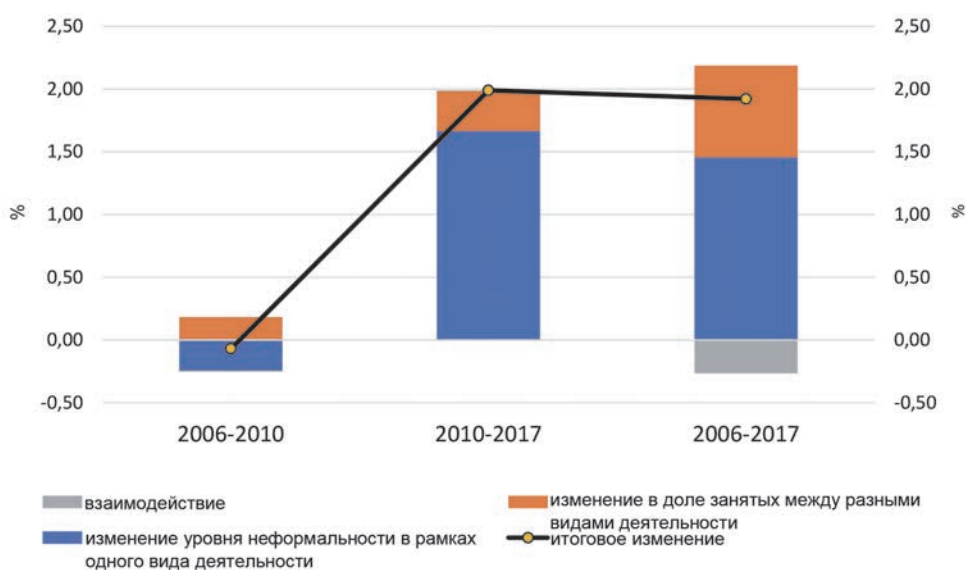


<sup>3</sup> В этом разделе использованы материалы справочной публикации, подготовленной для данного доклада (Matytsin, Popova, Kim, & Freije, 2018).

Для того, чтобы обеспечить сопоставимость, мы выбрали 2006, 2010 и 2016 годы, используя данные обследования RLMS, и разбили отрасли на 15 групп.\*

\* В 15 групп вошли: (i) лёгкая и пищевая промышленность, (ii) гражданское машиностроение, (iii) ВПК, (iv) нефтегазовая промышленность, (v) прочие отрасли тяжёлой промышленности, (vi) строительство, (vii) транспорт и связь, (viii) сельское хозяйство, (ix) правительство и государственное управление, (x) образование, (xi) наука и культура, (xii) общественное здравоохранение, (xiii) Вооружённые Силы, МВД и силовые ведомства, (xiv) торговля и бытовые услуги и (xv) прочее.

Рисунок 2-1: Степень неформальности растёт из-за более высокой распространённости неформальной занятости во всех отраслях



Источник: оценки авторов.

Основная часть изменений уровня неформальной занятости в период 2006-2015 годов связана с изменениями в показателях неформальности внутри самих видов деятельности (1,46 процентных пункта из общего показателя изменений в 1,92 процентных пункта), а не между ними (0,73 процентного пункта). Так, согласно ОРС, доля занятых неформально в период с 2010 по 2015 год выросла с 45,8 до 54 процентов в сельском хозяйстве, с 7,8 до 11,3 – в промышленности, с 21,7 до 27,3 процентов – в секторе рыночных услуг, и с 2,8 до 4,7 – в сфере государственных услуг. С качественной точки зрения аналогичные тенденции отмечаются и в трёх других обследованиях. Иными словами, динамика неформальной занятости обусловлена более высокой распространённостью такой занятости во всех отраслях, а не перетоком занятости в отрасли, для которых характерна высокая распространённость этого явления, и которые, как считается, традиционно привлекают неформальных работников (строительство и сельское хозяйство). Интересно отметить, что показатель взаимодействия (-0,27 процентного пункта), который отражает корреляцию между внутриотраслевым эффектом и эффектом изменения структуры, указывает на снижение уровня неформальности в видах деятельности, где растёт занятость, тем самым подчёркивая важность создания новых рабочих мест в сокращении масштабов неформальной занятости.

**Роль изменений демографических характеристик также невелика.** Вставка 2.2 содержит описание методики оценки того, может ли рост неформальной занятости объясняться изменениями в составе демографических групп, представленных на рынке труда (с точки зрения пола, возраста, уровня образования). Согласно приведённому ниже анализу, «бета-эффект» (изменения вероятности неформальной занятости для носителей определённого набора характеристик) оказывается сильнее «эффекта характеристик» (который показывает изменения в структуре рынков труда). Это оказывается верным для периодов как экономического роста, так и спада.

**Вставка 2-2: Методика для проверки того, объясняют ли демографические характеристики рост неформальной занятости в России**

Мы используем методику анализа Оксака-Блайндера (Oaxaca-Blinder), согласно которой рассчитываются два компонента: «бета-эффект» и «эффект характеристик».

- Бета-эффект показывает динамику уровня неформальной занятости, обусловленную изменениями вероятности того, что носители определённых характеристик будут работать неформально. Например, если для женщин вероятность получить работу в неформальном секторе выше, и эта вероятность со временем растёт, то растёт и уровень неформальной занятости.
- С помощью эффекта характеристик измеряют динамику уровня неформальной занятости, обусловленную изменениями в распределении персональных характеристик на рынке труда. Например, если выпускники колледжей с меньшей вероятностью находят работу в неформальном секторе, и доля таких выпускников растёт, то уровень неформальной занятости снижается.

Набор персональных характеристик включает в себя пол, уровень образования и возраст индивида.\* Переменные места (дихотомия «город-село» и регион проживания) включаются при их наличии и сопоставимости для разных годов.

Среднюю разницу в уровнях неформальной занятости ( $I_t$ ) между 1-м и 2-м годом можно выразить следующим образом:

$$\bar{I}_2 - \bar{I}_1 = \bar{X}_2\beta_2 - \bar{X}_1\beta_1$$

где  $\bar{X}_t$  – выборочное среднее демографических характеристик в год  $t=1,2$ , соответственно; то есть, «характеристики» и  $\beta_t$  – соответствующий структурный параметр, посредством которого измеряется «бета-эффект» характеристик. Значение  $\beta_t$  оценивается отдельно на основе следующего уравнения:  $I_t = X_t \beta_t + \varepsilon_t$ , где  $\varepsilon_t$  – обычная величина погрешности. Приведённое выше уравнение можно записать следующим образом:

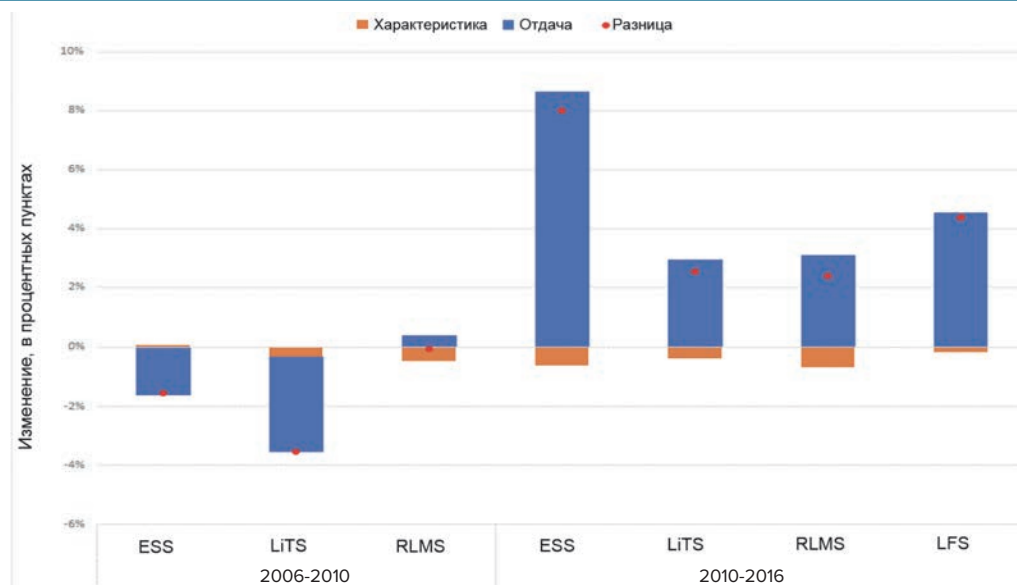
$$\bar{I}_2 - \bar{I}_1 = (\beta_2 - \beta_1)((1 - D)\bar{X}_2 + D\bar{X}_1) + (\bar{X}_2 - \bar{X}_1)(D\beta_2 + (1 - D)\beta_1)$$

где  $1$  – матрица тождественности, а  $D$  – матрица весов. В исходном анализе Оксака используются значения  $D=0$  или  $D=1$ ; мы используем матрицу значений  $D$ , где значение диагональных элементов равно  $0,5$ . Таким образом, используются средние значения коэффициентов и средние характеристики. Первая часть выражения на слайде спра-

ва показывает долю, обусловленную изменениями отдачи от характеристик («бета»), вторая часть – долю, обусловленную изменениями самих характеристик.

\* Есть мнение, что в выборке, использованной в обследовании LiTS 2010, среди респондентов присутствовало значительное смещение по половому признаку. Эта проблема особенно остро ощущалась применительно к российской выборке, где взвешенная доля мужчин в конечном итоге составила лишь 0,27, что значительно ниже, чем значение 0,45, рассчитанное для всего обследования LiTS. Поэтому индивидуальные веса были нормализованы таким образом, чтобы мужчины представляли 0,45 совокупности, а женщины – оставшиеся 0,55. Демографические характеристики до и после нормализации оставались неизменными, и результаты анализа Оксака, основанные на пересмотренных весах, полностью согласуются с результатами, которые были получены в других обследованиях. Эта проблема не оказывает влияния на анализ благополучия, представленный в последующих разделах данного доклада, для которого были использованы данные за 2016 год, когда от каждого домохозяйства сознательно отбирали по два респондента противоположного пола, и которые не были подвержены такому смещению.

Рисунок 2-2: Факторы, связанные с конкретной совокупностью, оказывают относительно незначительное воздействие на динамику уровня неформальной занятости



Источник: расчёты авторов с использованием данных обследований ESS, LiTS, RLMS и OPC.

Примечание: результаты по итогам анализа Оксака показывают относительный вклад в динамику уровня неформальной занятости, который можно отнести на изменения в характеристиках и на изменения в отдаче от характеристик.

Результаты относительно бета-эффекта, полученные в разных обследованиях, неодинаковы. Однако во всех обследованиях отмечается общая тенденция: вероятность неформальной занятости в России выросла среди лиц, имеющих лишь базовое образование. Следует отметить, что одной из немногих демографических характеристик, которая быстро изменилась за рассматриваемый период, является доля работников с высшим образованием; это частично компенсировало рост вероятности неформальной занятости для тех, кто не достиг этого уровня образования. Иными словами, если бы доля лиц с высшим образованием не увеличилась, то масштабы неформальной занятости были бы ещё выше. Так, в 2010 году, согласно данным обследования RLMS, в среднем после учёта иных персональных характеристик вероятность работы в неформальном секторе для лиц, имевших высшее образование, была на 15,7 процентных пунктов ниже, чем для



лиц, имевших базовое образование. К 2016 году вероятность работы в неформальном секторе для лиц, имевших высшее образование, по сравнению с теми, кто имел базовое образование, была на 24,2 процентных пункта ниже.

**Среди трудовых мигрантов больше занятых в неформальном секторе, однако общее влияние миграции на неформальную занятость представляется неопределённым.** В Таблице 2.1 в обобщённом виде представлены базовые демографические характеристики и характеристики рынка труда для российских работников и работников-мигрантов. Последние обозначены в обследовании RLMS просто как «не россияне»; соответственно, в обследовании не проясняется их юридический статус или иные характеристики миграции.

Таблица 2-1: Работники-мигранты имеют схожий с работниками-россиянами половозрастной состав, но более низкий уровень образования, а также работают дольше

	Демографические характеристики			Уровень образования			Вид экономической деятельности			
	Возраст	Мужчины	Город	Ниже общего среднего	Выше общего среднего	Высшее	Сельское хозяйство	Промышленность	Рыночные услуги	Гос. услуги
<b>Не россияне</b>	44.51	48.4%	59.0%	50.1%	31.5%	18.4%	3.1%	15.2%	54.5%	27.3%
<b>Россияне</b>	44.04	44.7%	76.7%	32.5%	41.0%	26.5%	3.7%	19.9%	49.3%	27.1%
<b>Итого</b>	44.11	45.2%	74.1%	35.1%	39.6%	25.3%	3.7%	19.3%	49.9%	27.1%

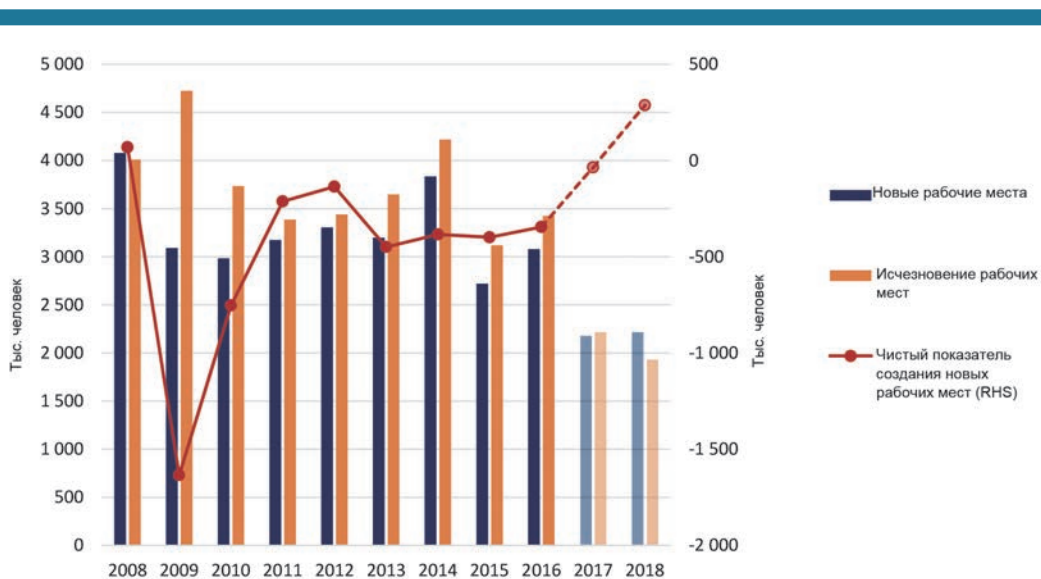
	Количество часов работы			Неформальная занятость			Заработная плата	
	<40 часов	40-49 часов	>50 часов	Работа в компании без контракта	Работа не в компании	Все виды неформальной занятости	Размер почасовой оплаты (руб.)	Распространённость практики выплат «в конвертах»
<b>Не россияне</b>	9.8%	23.1%	67.2%	6.4%	19.8%	26.2%	146.4	28.9%
<b>Россияне</b>	8.8%	33.8%	57.4%	6.7%	9.0%	15.7%	161.8	19.0%
<b>Итого</b>	8.9%	32.2%	58.8%	6.7%	10.3%	16.9%	160.0	20.2%

Источник: оценки авторов с использованием данных обследования RLMS 2016.

Доля работников-мигрантов, занятых в неформальном секторе в России, выше (26,2 процента по сравнению с 15,7 процента для работников-россиян). В среднем мигранты не сильно отличаются от россиян с точки зрения половозрастного состава. Вместе с тем, для них характерен гораздо более низкий уровень образования, они с меньшей вероятностью проживают в городах, с большей вероятностью заняты в сфере рыночных услуг, а их рабочий день длится дольше. Кроме того, у работников-мигрантов меньше размер почасовой оплаты труда, и они с большей вероятностью получают свою заработную плату (частично или полностью) неофициально (29 процентов в сравнении с 19 процентами для работников-россиян). При этом важным ограничением является то, что традиционные опросы не показывают положения нелегальных мигрантов. Более того, доля мигрантов, представленная в данных обследованиях, скорее всего недооценивается. Также следует учесть причинно-следственные связи: неформальная занятость привлекает больше мигрантов, или мигранты являются причиной неформальной занятости? Несмотря на то, что, на первый взгляд, доля неформальных работников-мигрантов выше в относительном выражении, сложно с достаточной точностью установить, в какой мере мигранты таким образом способствуют неформальной занятости.

**Занятость в неформальном секторе частично провоцируется дефицитом официальных рабочих мест.** В России в формальном секторе создаётся крайне мало новых рабочих мест. По данным Росстата, в 2018 году количество вновь созданных и закрытых рабочих мест на крупных и средних предприятиях составило 2,22 и 1,93 миллиона, соответственно. В 2017 году оно равнялось 2,18 и 2,21 миллиона, соответственно. Иными словами, чистые показатели создания новых рабочих мест в России (по крайней мере, в последние годы) были близки к нулю. На Рисунке 2.3 представлена динамика чистого показателя создания новых рабочих мест для российских крупных и средних предприятий. Кроме того, на субнациональном уровне обнаружилось, что между неформальной занятостью и валовым региональным продуктом (ВРП) имеется отрицательная связь, - значение коэффициента корреляции Пирсона составило 0,41. То есть, для экономически менее благополучных регионов характерен более высокий уровень неформальной занятости, что подкрепляет вывод о необходимости активного создания новых официальных рабочих мест в таких регионах.

Рисунок 2-3: Чистый показатель создания новых рабочих мест на российских крупных и средних предприятиях был близок к нулю



Источник: оценки авторов на основании данных Росстата.

Примечание: данные за 2017-2018 годы не согласуются с предшествующими годами вследствие изменения методики.

*Подведём итог: рост показателя неформальной занятости в последнее десятилетие в России не может быть отнесён только на счёт изменений в демографическом составе рабочей силы. Скорее число занятых в неформальном секторе растёт во всех секторах экономики, и особенно среди работников, которые не имеют хотя бы неполного высшего образования. Таким образом, неформальная занятость – распространённое явление на российском рынке труда, и её нельзя обусловить влиянием какого-либо конкретного сектора или совокупности. Данные о связи между неформальной занятостью и мигрантами не дают чёткой картины. Рост неформальной занятости главным образом вызван дефицитом официальных рабочих мест, которых в прошедшие годы практически не создавалось.*

*В следующей главе рассматривается важный аспект, влияющий на неформальную занятость, ситуация на российском рынке труда; выявляются некоторые неожиданные характеристики.*



3

Способствуют ли жесткие условия на рынке труда развитию неформального сектора?



В двух предыдущих главах были описаны контекст, особенности и структура растущей неформальной занятости в России, а также рассмотрена роль общеэкономических тенденций, таких как изменения отраслевой и демографической структуры. В данной главе изучается один из наиболее важных аспектов неформального сектора – российский рынок труда. Успешно функционирующий рынок труда является предпочтительным по многим причинам. С точки зрения неформального сектора жесткие условия на рынке труда могут способствовать росту неформальной занятости, поскольку они не дают возможности предприятиям формального сектора нанимать или сокращать работников в соответствии со своими экономическими потребностями. В данной главе жесткость условий на рынке труда анализируется через призму трех связанных между собой факторов: (i) российское трудовое законодательство, в том числе в сравнении с другими странами; (ii) российская система налогов и пособий и вопрос о том, создает ли она отрицательные стимулы для поиска формальной занятости; и (iii) мобильность рабочей силы в России – как межсекторальная, так и межрегиональная.

## Насколько жесткое регулирование на российском рынке труда?

Чрезмерно жесткие правила и нормы в трудовом кодексе, такие как ограниченные возможности заключения трудовых договоров, найма и увольнения, а также высокий размер минимальной заработной платы могут снизить гибкость рынка труда. В этом случае для преодоления жестких норм регулирования работодатели могут быть вынуждены прибегать к неформальной занятости.<sup>4</sup>

В рамках опроса предприятий Всемирный банк запрашивает мнения сотрудников частных предприятий о том, насколько трудовое законодательство и другие факторы затрудняют их деятельность. В недавнем опросе, проведенном в 2012 году, тремя наиболее серьезными препятствиями для бизнеса в России были названы налоговые ставки, о которых упомянули 36% работодателей, доступ к финансированию (примерно 14%) и коррупция (8%). Что касается трудового законодательства, то его сочли самым серьезным препятствием для своей деятельности лишь 0,5% респондентов. Более того, только 6% работодателей в обрабатывающей промышленности назвали трудовое законодательство серьезным препятствием, тогда как в странах региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) средний показатель составляет 4,8%. Таким образом, трудовое законодательство не считается главным препятствием для ведения бизнеса в России. Напротив, российские работодатели в качестве серьезного барьера чаще упоминают недостаточный уровень образования работников. Проведенный ранее анализ общероссийской базы вакансий показывает, что спрос на квалифицированные кадры таких специальностей, как операторы подъемных кранов, сварщики и слесари, быстро растет, тогда как 70% соискателей обладают навыками работы в офисе и обслуживания бизнес-структур (Dokuchaev, 2015). С точки зрения неформального сектора этот аргумент подкрепляет выводы предыдущей главы: чем выше квалификация кадров, тем ниже вероятность их занятости в неформальном секторе.

---

<sup>4</sup> Содержащиеся в данном разделе выводы опираются на следующую справочную статью, подготовленную для этого доклада: "Labor Regulations in Russia: An Overview," (April 2018). За более подробной информацией заинтересованные читатели могут обратиться к указанному материалу.

При этом субъективное восприятие работодателями трудового законодательства не обязательно коррелирует с показателями жесткости рынка труда. Это объясняется тем, что подобные опросы проводятся наряду с выяснением того, с какими дополнительными препятствиями сталкивается бизнес, учитывая практику правоприменения и фактическое воздействие норм регулирования, а не положения в трудовом кодексе и подзаконных актах. Во Вставке 3.1 представлены нормы регулирования российского рынка труда.

### Вставка 3-1. Регулирование рынка труда в России носит масштабный и обязательный характер

21 декабря 2001 года Государственная дума Российской Федерации приняла Трудовой кодекс - основной законодательный документ, регламентирующий трудовые отношения. Кодекс вступил в силу 1 февраля 2002 года, и с тех пор претерпел многочисленные изменения.

Дополнением к Трудовому кодексу служат следующие отдельные законодательные акты:

- Закон «О занятости населения» 1991 г.;
- Закон «О коллективных договорах и соглашениях» 1992 г.;
- Закон «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» 1995 г.;
- Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» 1996 г.;
- Закон «О российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» 1999 г.;
- Закон «Об основах охраны труда» 1999 г.;
- Закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» 1998 г.;
- Закон «Об основах государственной службы» 1995 г.;
- Закон «О минимальном размере оплаты труда» 2000 г.

К другим важным источникам трудового законодательства в Российской Федерации относятся постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Дополнительным источником регулирования трудовых отношений являются нормативные документы, изданные Министерством труда и социальной защиты во исполнение действующего в Российской Федерации трудового законодательства. Помимо этого, полномочиями по изданию нормативных актов обладает ряд федеральных органов исполнительной власти, наделенных такими полномочиями на основании федерального законодательства, постановления Правительства или указов Президента Российской Федерации.

В соответствии со статьей 11 Трудового кодекса (ТК), применение ТК и других законов и подзаконных актов в области трудовых отношений является обязательным на всей территории Российской Федерации для всех предприятий (юридических и физических лиц), независимо от их юридической формы и формы собственности. Трудовой договор оформляется в письменной форме.



Согласно выводам анализа, проведенного в справочной статье (Kuddo, 2018), трудовое законодательство в России в целом соответствует международным признанными стандартам и нормам, в частности, положениям МОТ. Так, из 77 конвенций и 2 протоколов, ратифицированных Российской Федерацией, 56 действуют, 18 конвенций и 1 протокол отклонены, 1 инструмент упразднен, а 3 ратифицированы за последние 12 месяцев. Вместе с тем некоторые аспекты российского рынка труда можно было бы усовершенствовать, в частности, в сфере трудовых отношений, минимального размера оплаты труда и увольнения сотрудников. Малые предприятия, в частности, испытывают серьезную нагрузку, что ухудшает ситуацию с неформальной занятостью.

### **Трудовой договор**

По мере развития экономик и рынков труда появляются многочисленные виды трудовых договоров. Такие договоры существенно отличаются между собой по степени гарантии занятости, соответствующих условий труда и обязательного социального обеспечения, предоставляемого работникам. Бессрочные договоры полной занятости до сих пор являются наиболее распространенной формой занятости в развитых странах, однако на современных рынках труда появились различные варианты, в том числе временные трудовые договоры. К новым нетипичным формам трудовых договоров относятся следующие:

- Совместное использование наёмных работников, при котором работник нанимается совместно группой работодателей для удовлетворения кадровых потребностей различных компаний; в результате оформляется постоянный трудовой договор полной занятости;
- Совместное использование рабочего места, при котором работодатель нанимает двух или более сотрудников для совместного использования рабочего места, объединяя два или более договоров неполной занятости в один трудовой договор полной занятости;
- Временное управление занятостью – вид трудовых отношений, при которых высококвалифицированные специалисты нанимаются временно для работы над конкретным проектом или для решения конкретной задачи с привлечением внешних ресурсов организации;
- Мобильная занятость на основе ИКТ, которая дает возможность работникам выполнять работу в любом месте и в любое время при поддержке современных технологий;
- Занятость на основе сертификатов – вид трудовых отношений на основе оплаты услуг, при которых у уполномоченной организации приобретается сертификат, покрывающий оплату труда и взносы в социальные фонды;
- Работа на несколько компаний одновременно, при которой самозанятый работник одновременно работает на большое количество клиентов, выполняя небольшие по объему задания для каждого из них;
- Занятость на крауд-платформе, которая объединяет работодателей и работников, при этом большие по объему задания делятся между работниками через «виртуальное облако»;
- Коллективная занятость, при которой фрилансеры, самозанятые граждане или микропредприятия объединяют усилия, преодолевая ограничения, связанные с малыми организационными формами, и профессиональную разобщенность.

Большинство таких нетипичных форм трудовых отношений могут потенциально способствовать развитию инноваций на рынке труда и повышать его привлекательность как для работодателей, так и для широкого круга потенциальных работников.

Кроме того, они могут найти отражение в Трудовом кодексе. Даже действующие в российском трудовом законодательстве формы занятости могут быть усовершенствованы:

- Стандартный бессрочный трудовой договор – преимущественная форма трудовых отношений в России, на долю которого приходится 91% всех договоров найма сотрудников. Это высокий показатель по сравнению со средним уровнем в странах ЕС (59%). На долю срочных договоров приходится лишь 8% всех договоров (по сравнению с 28% в Польше и 26% в Испании), в которых срок истечения трудового договора или отношений определяется в соответствии с установленным периодом, и менее 1% договоров заключается для выполнения определенной задачи. В этой связи Россия могла бы рассмотреть более гибкие формы трудовых договоров, а именно - расширение перечня условий, при которых допускается заключение срочных или временных трудовых договоров, в том числе для выполнения постоянной работы, и их продление на максимальный срок. Большинство срочных договоров заключаются с молодыми работниками, которые не имеют прежнего опыта трудовой деятельности, работали в неформальном секторе, либо с работниками с более низким уровнем образования, а именно с теми, кто обладает наиболее слабыми переговорными позициями. Для таких работников срочный трудовой договор может стать возможностью для перехода к более формальной занятости и приобретения опыта и навыков.
- Несмотря на требование о наличии письменного договора, 4% оплачиваемых работников в России (примерно 2,7 млн человек) работают на основе устного договора. В этой связи Россия могла бы формализовать такую практику, позволив использовать устные трудовые договоры на случай краткосрочной/случайной занятости – то есть сроком до двух месяцев.
- Во многих случаях работники хотели бы работать сверхурочно, сверх установленной стандартной рабочей недели или в выходные и праздничные дни, чтобы получать дополнительный доход. Однако в силу высоких надбавок (50-100% за сверхурочную работу и оплата в двойном размере работы в выходные и официальные праздничные дни), такая практика является затратной для работодателей – особенно для малых предприятий. Более того, в России работа в выходные и официальные праздничные дни запрещена (за исключением отдельных случаев, предусмотренных в Трудовом кодексе). Россия могла бы рассмотреть возможность снижения нормативно установленных надбавок, установив размер компенсации на основе коллективного договора, местного нормативного акта или трудового договора. Регулирование трудовой деятельности в выходные и официальные праздничные дни следует пересмотреть.

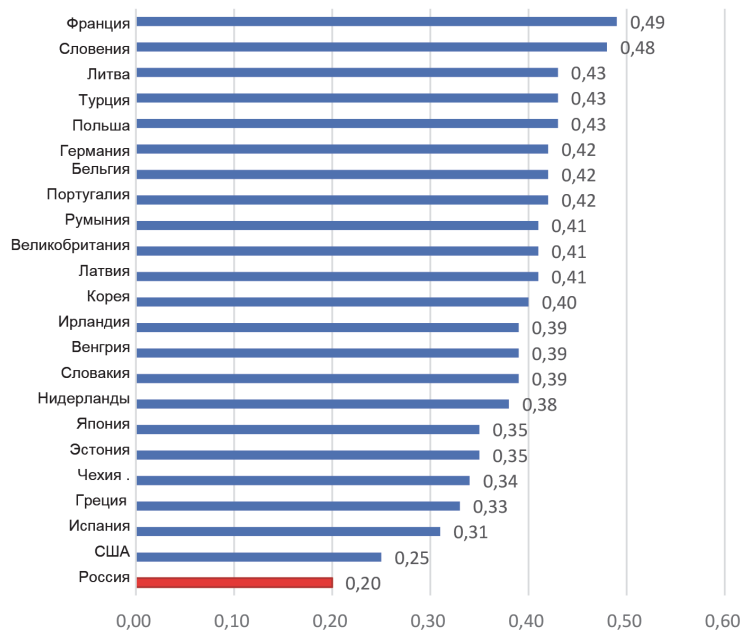
### **Минимальный размер оплаты труда**

В большинстве стран минимальный размер оплаты труда (МРОТ) установлен законодательно; при этом его уровень и сфера применения существенно различаются. Как и в случае с большинством мер политики на рынке труда, нормативно установленный МРОТ содержит в себе как выгоды, так и издержки. Что касается положительных аспектов, то эффективный МРОТ может способствовать росту доходов работников с низкой зарплатой и сокращению неравенства по зарплате с работниками, доходы которых располагаются в нижней половине шкалы распределения доходов по зарплате, путем установления минимального уровня зарплаты. Вместе с тем МРОТ может ухудшить ситуацию с безработицей и неформальной занятостью, если его размер будет установлен выше равновесного уровня зарплаты, что приведет к сокращению

спроса на рабочую силу в формальном секторе. Высокий МРОТ, как правило, наносит больший ущерб малым и средним предприятиям (МСП), поскольку для таких предприятий характерна большая трудоемкость и худшая финансовая обеспеченность. Таким образом, высокий МРОТ может способствовать сохранению малого размера и неформального характера сектора МСП (Kuddo, Robalino, & Weber, 2015). На практике уровень МРОТ в большой степени зависит от действующих социальных норм в части неравенства и справедливости, а также от относительной переговорной позиции работников и работодателей.

В России установление МРОТ было децентрализовано в сентябре 2007 года, что дало регионам возможность устанавливать собственные региональные МРОТ сверх минимального федерального уровня. На работников, занятых в федеральных учреждениях и предприятиях, не распространяются нормы регионального законодательства о МРОТ. В некоторых регионах региональные и муниципальные работники также освобождаются от региональных норм регулирования, а минимальный региональный уровень зарплаты применяется только к работникам частных предприятий. В среднем соотношение минимальной и средней зарплаты в России в 2017 году составляло 20%, что ниже диапазона в 35 – 60% в развитых странах (рисунок 3.1). При этом неясно, является ли МРОТ серьезным препятствием для создания рабочих мест. Показатель корреляции между МРОТ и неформальной занятостью оценивается в минус 0,40, – корреляция отрицательна, но не очень сильна. Вместе с тем, влияние МРОТ на неформальную занятость будет зависеть больше от соотношения его уровня и «хвоста» в шкале распределения доходов по зарплате, а не от соотношения минимальной и средней зарплаты.

Рисунок 3-1. В России одно из самых низких соотношений минимальной и средней зарплаты



Источник: OECD online.

Примечания: Данные по отдельным странам по состоянию на 2016 г.; данные по России – по состоянию на середину 2017 г.

Для более точного установления связи между МРОТ и неформальной занятостью требуется более глубокий анализ, однако критерий, уравнивающий МРОТ с прожиточным минимумом, неудачен. Прожиточный минимум имеет отношение к стоимости жизни и зависит от структуры минимальной потребительской корзины и инфляции, тогда как на МРОТ в основном воздействуют факторы рынка труда, такие как производительность труда или спрос и предложение рабочей силы. Поэтому, хотя МРОТ, по-видимому, не является основным препятствием для создания рабочих мест, вместо прожиточного минимума России следует разработать эталонный показатель для определения минимального размера оплаты труда как в общенациональном масштабе, так и в регионах и профессиональных категориях.

### **Увольнение по сокращению штата**

Для того, чтобы компании могли адаптироваться к спросу на рынке или технологическим изменениям и таким образом сохранять конкурентоспособность, важно, чтобы они могли оптимизировать свою рабочую силу. Чрезмерно строгие процедуры увольнения могут препятствовать созданию новых рабочих мест в формальном секторе и способствовать росту безработицы и неформальной занятости. В этой связи необходимо, чтобы трудовые правила, регламентирующие процедуру увольнения, обеспечивали баланс между гибкостью для предприятий и гарантией занятости работников. По сравнению с работниками трудоспособного возраста, работники более старшего и молодого возраста сталкиваются с более серьезным риском увольнения. К другим категориям, которым грозит увольнение, относятся работники малых предприятий, а также занятые на условиях срочного договора или неполной занятости, чьи трудовые договоры не возобновляются.

Законодательство о гарантии занятости в России (Трудовой кодекс) по международным стандартам достаточно жесткое. Что касается защиты постоянных сотрудников от индивидуальных и коллективных увольнений, то сопоставление российского законодательства с законами 34 стран ОЭСР выявило, что только в 9 странах ОЭСР законодательство носит более жесткий характер, чем в России. Эти страны – Бельгия, Чехия, Франция, Германия, Италия, Люксембург, Мексика, Португалия и Швеция (таблица 3.1). Для решения этой проблемы российский Трудовой кодекс мог бы сосредоточиться на основных и применимых трудовых стандартах, а для обеспечения равновесия между гибкостью и гарантией занятости предоставить более важную роль профсоюзам и объединениям трудящихся для урегулирования трудовых отношений в процессе коллективных переговоров. Помимо этого, установлению более устойчивого баланса между гибкостью и гарантией занятости способствовало бы введение надлежащей системы страхования от безработицы.

Российский Трудовой кодекс позволяет увольнять работников в случае недостаточной квалификации, однако для этого требуется подтверждения в рамках проведения внутренней аттестации, а это, в свою очередь, требует специального внутреннего регламента о проведении аттестации, информирования работников об обязательном прохождении аттестации, а также формирования аттестационной комиссии. Даже если в ходе аттестации квалификация работника будет признана недостаточной, работодатель обязан будет предоставить работнику другую работу. В России еще одним препятствием по оптимизации рабочей силы для работодателей является требование (пере)обучения сотрудников, попадающих под сокращение. Иногда сокращению предшествует перевод работника на другую должность. Это требование более рас-

пространено в странах с высоким уровнем доходов и с уровнем доходов выше среднего. Такие требования оказывают дополнительную нагрузку – особенно на малые предприятия – и требуют пересмотра (Вставка 3.2).

Таблица 3-1. По стандартам ОЭСР в России действует строгое законодательство по защите занятости

Страна	Год	Защита постоянных сотрудников от индивидуальных и коллективных увольнений	Защита постоянных сотрудников от индивидуальных увольнений	Отдельные требования для коллективных увольнений	Регулирование временных форм занятости
Австрия	2013	2,44	2,12	3,25	2,17
Бельгия	2013	2,99	2,14	5,13	2,42
Чехия	2013	2,66	2,87	2,13	2,13
Дания	2013	2,32	2,10	2,88	1,79
Эстония	2013	2,07	1,74	2,88	3,04
Финляндия	2013	2,17	2,38	1,63	1,88
Франция	2013	2,82	2,60	3,38	3,75
Германия	2013	2,84	2,53	3,63	1,75
Греция	2013	2,41	2,07	3,25	2,92
Венгрия	2013	2,07	1,45	3,63	2,00
Латвия	2013	2,91	2,57	3,75	1,79
Литва	2015	2,42	2,23	2,88	3,33
Нидерланды	2013	2,94	2,84	3,19	1,17
Новая Зеландия	2013	1,01	1,41	0,00	0,92
Норвегия	2013	2,31	2,23	2,50	3,42
Польша	2013	2,39	2,20	2,88	2,33
Португалия	2013	2,69	3,01	1,88	2,33
Словакия	2013	2,26	1,81	3,38	2,42
Словения	2014	2,39	1,99	3,38	2,13
Испания	2013	2,36	1,95	3,38	3,17
Швеция	2013	2,52	2,52	2,50	1,17
Великобритания	2014	1,59	1,18	2,63	0,54
Россия	2012	2,47	2,86	1,50	1,25
Казахстан	2015	2,29	3,20	0,00	...
Сербия	2015	2,23	1,67	3,63	...

Примечание: показатели в странах ОЭСР по защите гарантии занятости – это синтетические значения строгости норм регулирования увольнений и применения временных трудовых договоров. Значения варьируются от 0 до 6, при этом чем выше значение, тем более жесткое регулирование. В ОЭСР разработана методология скоринга для оценки и рейтинга стран. Источник: ОЭСР : <https://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

Вставка 3-2. В соответствии со стандартами ОЭСР регулирование увольнений по сокращению штатов в России носит чрезмерно жесткий характер и служит отрицательным стимулом для формальной занятости

Жесткое регулирование наиболее болезненно сказывается на малых и средних предприятиях, что создает негативные стимулы для формальной занятости. Во многих странах ОЭСР малые предприятия освобождены от выполнения некоторых или всех требований гарантии занятости. Наиболее распространенной является практика, при которой малые предприятия освобождаются от дополнительных требований и процедур предоставления уведомлений об увольнении при проведении коллективных увольнений. Кроме того, в ряде стран ОЭСР сокращены или упразднены требования о выплате выходных пособий и уведомлениях; кроме того, малым предприятиям не грозит риск обвинений в необоснованном увольнении. Так, в Австрии, Бельгии, Дании, Венгрии, Ирландии и Швейцарии предприятия, на которых работает не более 20 сотрудников, освобождены от выполнения требований в части коллективных увольнений. В Германии предприятия, на которых работает не более 10 сотрудников, освобождены от соблюдения обычных положений закона о гарантии трудовой занятости. В Италии предприятия, на которых трудятся менее 15 работников, освобождены от обязательства выплачивать задолженность по зарплате или восстанавливать на работе сотрудников, увольнение которых было признано необоснованным. В Словении работодатели, нанимающие не более 10 работников на основе коллективного трудового договора, заключают срочные договоры независимо от значительных ограничений, применимых к срочным и долгосрочным договорам. При расторжении трудовых договоров в Словении работодатели на малых предприятиях не обязаны оказывать уволенным сотрудникам помощь с дальнейшим трудоустройством или проводить их переподготовку. В соответствии с коллективным договором для малых предприятий предусмотрены укороченные сроки подачи уведомлений об увольнении. Замена выходного пособия на пособие по безработице на малых предприятиях может также способствовать большей гибкости трудовых отношений, особенно на малых предприятиях, испытывающих дефицит ликвидности.

## Создаёт ли российская система налогов и льгот отрицательные стимулы для формальной занятости?

Льготы, пособия и налоги влияют на размер располагаемых доходов работников, оказывая, таким образом, влияние на их стимулы к трудовой деятельности. Чрезмерно щедрые пособия и чрезмерно высокие налоги могут ослабить заинтересованность населения в трудовой деятельности. Вместе с тем, и чрезмерно низкие пособия могут демотивировать население к работе, ослабив стимулы для регистрации в качестве безработных, и, как следствие, к поиску формальной занятости. В данном разделе

оценивается, насколько российская система льгот и налогов сопоставима со странами ЕС/ОЭСР. Так, на основе модели налогов и пособий ОЭСР анализируются четыре показателя системы налогов и пособий, действующих в России:<sup>5</sup>

- **PTR (ставка налога на трудоспособное население)** показывает, насколько налоги и пособия снижают финансовые выгоды от трудовой деятельности.
- **METR (предельная эффективная ставка налога)** показывает, насколько налоги и пособия снижают финансовые выгоды от увеличения трудовой нагрузки.
- **NRR (чистый коэффициент замещения)** показывает долю чистого трудового дохода, сохраняемого в период безработицы.
- **ETRL (эффективная ставка налога на рабочую силу)** показывает долю чистых налогов в совокупных затратах работодателя.

Как указывают выводы справочной статьи (Posarac et al., 2018), в отличие от других стран ЕС/ОЭСР (некоторых стран региона Европы и Центральной Азии, не входящих в ОЭСР), политика России в области налогообложения и предоставления льгот не должна создавать серьезных негативных стимулов для частных лиц и семей в части поиска работы или увеличения продолжительности формальной занятости. А именно:

**А. Ставка налога на трудоспособное население (PTR)**, показывающая, насколько налоги и пособия снижают финансовые выгоды от трудовой деятельности, в России ниже, чем в других сопоставимых странах. Этот вывод подтверждается на примере большинства типов семей (домохозяйства, состоящие из одного лица; неполные семьи с детьми, семейные пары с одним работником, семейные пары с детьми и одним работником; семейные пары с двумя работниками и семейные пары с детьми с двумя работниками). В таблице 3.2 приведены оценки PTR для разных типов семей, а на рисунке 3.2 показаны результаты PTR применительно к несемейному работнику без детей. В сравнении со средним значением почти в 50% в странах ОЭСР, в России это показатель составляет менее 25%.

**В. Предельная эффективная ставка налогов (METR)**, показывающая, насколько налоги и льготы снижают финансовые выгоды от увеличения трудовой нагрузки, также относительно низка. На рисунке 3.3 показаны значения METR применительно к несемейному бездетному работнику в России и в странах ЕС/ОЭСР. По сравнению с другими странами, в России наблюдается минимальный уровень; это указывает на то, что высокие предельные ставки налогов не должны служить отрицательным стимулом для увеличения трудовой нагрузки по сравнению с другими странами.

**С. Чистый коэффициент замещения (NRR)**, который показывает долю чистого трудового дохода, сохраняемого в период безработицы, в России ниже, чем в других странах-компараторах независимо от продолжительности безработицы (модель оценивает NRR на протяжении 2, 6, 9, 12, 24 и 60 месяцев безработицы) (таблица 3.3). Это указывает на то, что в России высокие доходы в период занятости не являются дестимулирующим фактором для повторного выхода на рынок труда, – по крайней мере, по сравнению с другими странами.

<sup>5</sup> Содержащиеся в данном разделе выводы основаны на статье, подготовленной для этого доклада “Tax-Benefit Model for the Russian Federation,” 2018. The modeling of Russia’s tax-benefit system relies on the OECD’s tax-benefit model (TAXBEN), и на базу данных, охватывающую 40 стран ОЭСР/ЕС. Модель TAXBEN включает подробные правила в части налоговых обязательств и пособий, выплачиваемых различным семьям трудоспособного возраста в странах ОЭСР и ЕС. В модель включены следующие виды пособий: пособия по безработице, социальные пособия (включая пособия на детей) и жилищные пособия.

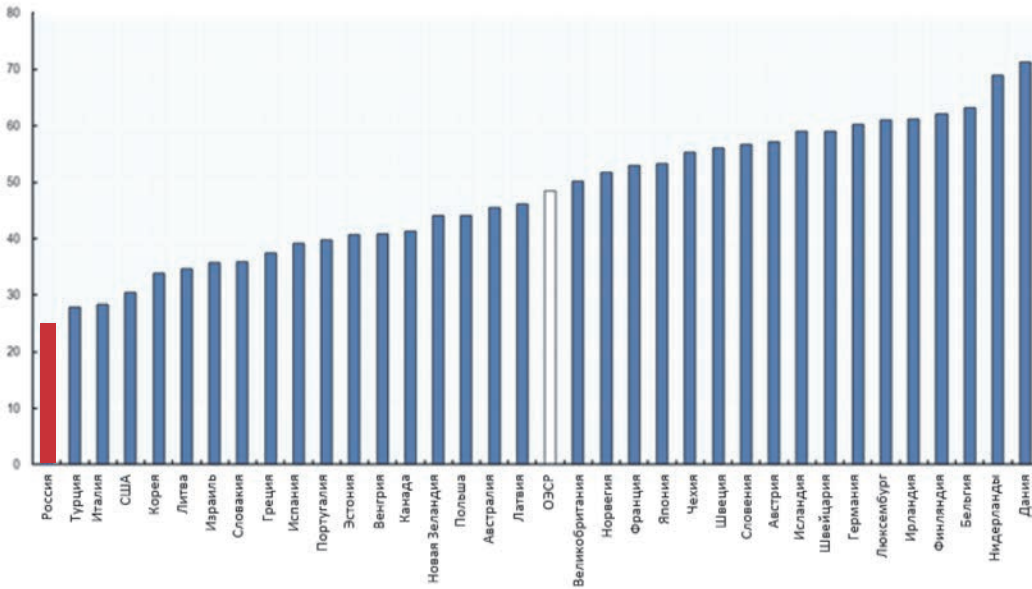
Таблица 3-2. Уровень налогообложения трудоспособного населения в России сравнительно низок

	не со- стоящие в браке	неполные се- мьи с детьми	семейная пара с одним ра- ботником	семейная пара с детьми с одним работ- ником	семейная пара с двумя работниками	семейная пара с детьми с двумя работ- никами
Россия	24,2	28,7	26,2	27,5	13,0	20,5
Турция	27,9	26,7	27,1	25,9	28,7	28,7
Италия	28,4	27,2	28,4	30,3	34,4	39,9
США	30,4	39,9	29,0	42,5	28,9	34,6
Корея	33,9	58,1	42,0	52,5	15,2	16,4
Литва	34,7	35,0	44,3	54,7	22,7	25,5
Израиль	35,8	50,5	47,9	55,4	21,7	19,1
Словакия	35,9	19,6	37,8	40,7	28,2	28,2
Греция	37,5	44,1	43,2	45,4	25,9	27,0
Испания	39,2	39,4	40,7	46,1	25,9	24,1
Португалия	39,7	47,3	43,1	50,1	28,1	31,9
Эстония	40,7	43,4	46,2	63,9	22,9	22,9
Венгрия	40,8	31,8	40,8	31,8	33,5	33,5
Канада	41,3	56,1	47,2	60,5	29,5	46,3
Новая Зеландия	44,1	58,2	57,5	61,9	22,4	42,3
Польша	44,1	71,8	52,1	83,6	29,8	51,5
Австралия	45,4	57,3	58,9	62,2	24,4	46,7
Латвия	46,1	34,7	54,4	64,7	29,2	29,2
ОЭСР	48,4	54,8	54,9	62,3	30,7	36,0
Великобритания	50,2	67,9	55,2	73,0	24,0	35,1
Норвегия	51,8	61,4	63,2	72,8	28,7	28,7
Франция	52,9	58,4	54,5	60,8	38,9	42,0
Япония	53,3	78,0	63,6	78,0	23,4	35,9
Чехия	55,3	59,5	58,2	62,1	32,7	34,3
Швеция	56,0	53,8	62,9	69,6	25,2	26,3
Словения	56,7	77,8	65,9	71,1	42,2	53,0
Австрия	57,2	68,8	65,5	77,1	32,4	33,5
Исландия	58,9	62,4	66,7	68,0	43,5	52,0
Швейцария	59,1	65,3	73,4	74,9	27,9	29,4
Германия	60,2	59,8	62,6	68,8	45,7	47,9
Люксембург	61,0	69,3	64,8	71,5	29,7	34,8
Ирландия	61,1	65,2	69,6	74,0	27,5	34,4
Финляндия	62,2	64,0	72,9	83,7	33,6	37,7
Бельгия	63,1	74,7	61,4	64,2	48,1	48,1
Нидерланды	69,0	61,3	78,6	83,0	37,2	35,9
Дания	71,3	73,1	85,5	93,7	53,2	65,8

Источник: модель TAXVEN для Российской Федерации.



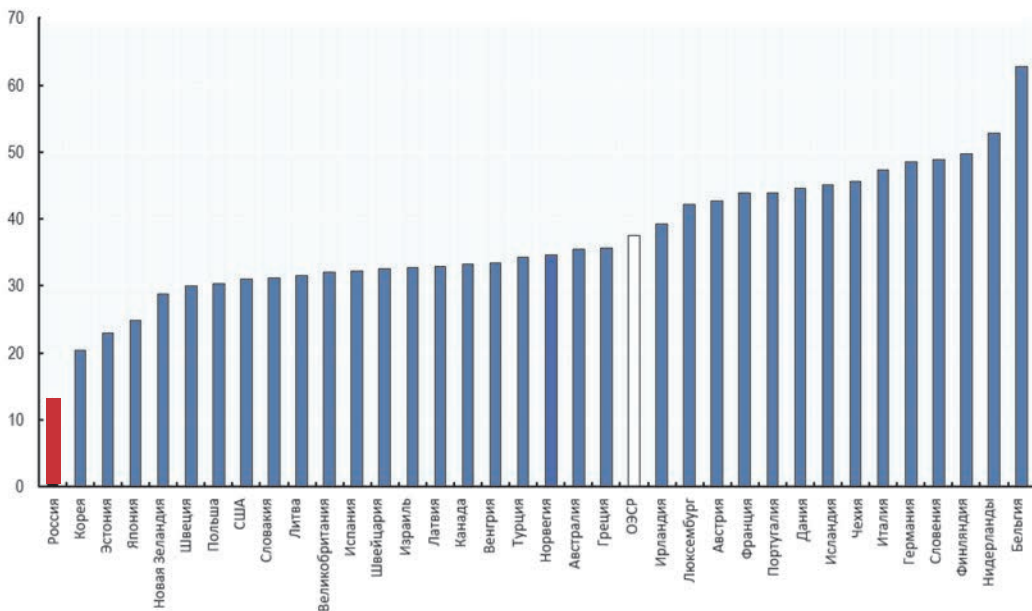
Рисунок 3-2. Эффективная ставка налогообложения работников, начинающих трудовую деятельность, в России сравнительно низкая



Источник: Модель TAXVEN ОЭСР применительно к Российской Федерации.

Примечание: доля дополнительных валовых доходов, которую безработный теряет при выходе на работу, за счет вычета налогов или сокращения пособий (льгот) (несемейный бездетный работник, на основании 100% средней зарплаты).

Рисунок 3-3. Предельная эффективная ставка налога при увеличении трудовой нагрузки в России сравнительно низка



Источник: Модель TAXVEN ОЭСР применительно к Российской Федерации.

Примечание: доля дополнительных валовых доходов, которую работник теряет при увеличении трудовой нагрузки (несемейный бездетный работник, на основании 100% средней зарплаты, при переходе от неполной к полной занятости).

Таблица 3-3. Чистый коэффициент замещения в России – один из самых низких (доля сохранённого трудового дохода домохозяйства в течение определенного периода безработицы)

Страна	Продолжительность безработицы (в месяцах)					
	2	6	9	12	24	60
<b>Россия</b>	<b>26,2</b>	<b>26,2</b>	<b>25,5</b>	<b>25,5</b>	<b>14,6</b>	<b>12,9</b>
Австралия	27,8	27,8	27,8	27,8	27,8	27,8
Греция	28,0	28,0	28,0	28,0	15,6	15,6
Новая Зеландия	30,5	30,5	30,5	30,5	30,5	30,5
Великобритания	34,9	34,9	34,9	34,9	34,9	34,9
США	43,3	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Корея	43,4	43,4	22,4	22,4	22,4	22,4
Польша	45,0	41,0	41,0	41,0	21,6	21,6
Венгрия	46,3	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Ирландия	47,3	47,3	47,3	48,0	48,0	48,0
Швеция	51,6	43,9	43,9	43,9	43,9	41,2
Япония	52,5	52,5	52,5	39,9	39,9	39,9
Эстония	53,6	43,6	43,6	43,6	25,9	25,9
Австрия	55,0	55,0	55,0	50,6	50,6	50,6
Турция	55,1	55,1	55,1	0,0	0,0	0,0
Исландия	55,5	41,8	41,8	41,8	41,8	39,4
Испания	55,6	55,6	55,6	55,6	55,6	22,9
Финляндия	56,1	56,1	56,1	56,1	46,0	46,0
ОЭСР	58,7	52,6	46,4	41,6	37,0	30,5
Германия	59,0	59,0	59,0	59,0	33,9	33,9
Канада	60,8	60,8	23,9	23,9	23,9	23,9
Дания	62,5	62,5	62,5	62,5	62,5	55,2
Норвегия	64,4	64,4	64,4	64,4	64,4	33,4
Словения	64,5	64,5	64,5	34,6	34,6	34,6
Словакия	65,4	65,4	16,1	16,1	16,1	16,1
Италия	66,2	62,0	57,8	54,9	25,0	0,0
Бельгия	66,5	66,5	62,0	62,0	62,0	43,2
Франция	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9	34,3
Чехия	71,4	41,1	35,7	35,7	35,7	35,7
Швейцария	73,4	73,4	73,4	73,4	73,4	73,4
Нидерланды	73,8	69,4	69,4	69,4	69,4	50,5
Португалия	75,0	75,0	67,5	67,5	67,5	16,9
Литва	82,0	69,1	56,1	15,5	15,5	15,5
Латвия	84,8	63,6	42,4	23,9	23,9	23,9
Люксембург	86,0	86,0	86,0	86,0	45,0	45,0
Израиль	90,2	63,3	17,0	17,0	17,0	17,0

Источник: Модель TAXVEN ОЭСР применительно к Российской Федерации.

Примечание: несемейный бездетный работник, на основании 100% средней зарплаты

Так, в России, согласно оценкам, уровень NRR в 2018 году для несемейного работника, который в прошлом получал среднюю зарплату, составлял примерно 25% на протяжении первых 12 месяцев безработицы по сравнению со средним уровнем в 41% в странах ОЭСР. Что касается тех, кто более длительное время пребывает без работы (более 12 месяцев), то уровень NRR снижается до 13% при сроке безработицы в 60 месяцев, что является одним из самых низких уровней в странах в приведенной выше таблице. Во Вставке 3.3 рассматриваются причины, лежащие в основе низкого уровня NRR в России.

### Вставка 3-3. По сравнению с другими странами, действующие в России пособия не предоставляют соизмеримых выгод

Низкие значения NRR в России – результат низких пособий по безработице. *Максимальный* размер пособия составляет 14% от средней заработной платы в течение 12 месяцев. Однако большинству получателей пособий по безработице выплачивается минимальное пособие, размер которого составляет примерно 2,6% от средней зарплаты в 2017 году. Эти ставки не менялись с 2009 года. Такая ситуация указывает на то, что Россия могла бы внедрить продуманную систему страхования от безработицы, которая позволит более эффективно поддерживать безработных. Это также могло бы побуждать граждан регистрироваться в качестве безработных и искать формальную работу.

Помимо пособий по безработице безработным гражданам, отвечающим определенным критериям, применимым в том числе к домохозяйствам, предоставляются *льготы на оплату жилья и коммунальных услуг*. Такие льготы – важный компонент NRR. Вместе с тем только 6% всех российских домохозяйств получают льготы на оплату жилья и коммунальных услуг, поэтому как таковые они влияют на NRR (и METR) лишь в небольшом числе случаев.

*Размер пособий на детей в России* также чрезвычайно низок. Он составляет не более 2,5% от минимального прожиточного уровня. Было бы целесообразно объединить множество небольших и разрозненных пособий на детей в более крупные семейные пособия, предоставляемые на основе оценки нуждаемости/доходов (Posaras, 2017)

*Пособия по материнству*, предоставляемое с рождения до достижения ребенком 18 месяцев, наряду с существенным материнским капиталом, предоставляемым семьям при рождении второго ребенка, – это меры социальной политики, направленные, в первую очередь, на улучшение демографической ситуации в России, то есть на стимулирование рождаемости. Вместе с тем, такие меры в основном действуют в первые месяцы жизни ребенка, – от рождения до 18 месяцев. Более серьезные меры защиты детей требуют более проработанной политики, программного подхода и сбалансированности ресурсов начиная с первых 18 месяцев жизни ребенка и до окончания детства.

Трудно рассматривать предоставляемые безработным пособия как меры, негативно влияющие на их решение работать. Внедрение продуманной системы страхования от безработицы и объединение небольших и разрозненных пособий в более крупные пособия на основе проверки нуждаемости/доходов может служить стимулом для регистрации граждан в качестве безработных и последующего поиска формальной занятости.

Таблица 3-4: В России значение эффективной ставки налога на рабочую силу относительно невелико

Страна	Тип семьи					
	Не состоящие в браке	Неполные семьи с детьми	Семейная пара с одним работником	Семейная пара с детьми с одним работником	Семейная пара с двумя работниками	Семейная пара с детьми с двумя работниками
Новая Зеландия	19,5	7,8	19,5	7,8	17,7	18,3
Корея	22,8	16,1	22,3	15,9	21,4	17,5
Канада	30,9	10,5	27,1	10,0	29,4	23,3
Великобритания	30,9	26,7	30,4	26,2	29,0	26,5
США	31,7	23,5	27,0	20,8	30,2	26,5
Япония	32,5	28,5	31,3	27,3	31,9	29,5
Ирландия	32,6	21,0	25,7	16,9	28,4	24,4
Израиль	32,8	22,0	32,8	30,4	31,0	28,2
<b>Россия</b>	<b>33,1</b>	<b>32,5</b>	<b>33,1</b>	<b>30,8</b>	<b>33,1</b>	<b>32,3</b>
Австралия	34,5	22,1	34,5	22,1	32,7	32,7
Дания	35,5	13,0	33,3	19,7	35,4	31,3
Норвегия	36,9	29,8	36,0	32,5	35,6	33,5
Люксембург	37,8	26,9	28,1	16,8	32,7	26,0
Турция	38,7	37,6	38,0	37,0	37,5	36,9
Испания	39,3	31,2	36,5	33,7	37,9	36,2
Швейцария	39,3	30,4	41,8	35,4	39,2	35,6
<b>ОЭСР</b>	<b>39,4</b>	<b>27,4</b>	<b>37,2</b>	<b>29,2</b>	<b>37,9</b>	<b>34,1</b>
Эстония	40,2	20,2	38,0	30,1	39,8	35,0
Польша	40,3	25,8	39,4	25,4	40,1	31,9
Греция	40,8	39,2	40,8	37,9	39,2	38,0
Литва	41,1	25,5	41,1	35,7	39,7	36,5
Португалия	41,4	32,0	37,1	28,8	39,5	36,2
Исландия	41,5	33,5	34,7	27,9	40,3	39,7
Финляндия	42,7	28,7	42,7	38,1	40,3	37,4
Латвия	42,7	15,8	42,7	32,6	42,1	36,1
Словения	42,9	21,2	39,9	15,5	41,8	34,8
Швеция	43,1	31,8	43,1	38,4	42,3	39,5
Чешская Республика	43,4	36,5	38,1	31,2	42,3	38,2
Словацкая Республика	43,7	19,8	39,0	32,1	42,8	38,6
Италия	45,6	37,5	45,6	37,5	44,6	41,1
Венгрия	46,2	30,6	46,2	31,4	46,2	37,3
Австрия	47,4	37,9	47,4	37,9	45,6	40,5
Франция	48,1	34,9	43,2	37,8	46,6	43,1
Германия	49,6	32,5	42,8	34,3	47,7	42,6
Нидерланды	50,8	34,4	51,4	48,3	48,3	41,5
Бельгия	53,9	45,3	46,8	38,9	51,2	46,5

Источник: Модель ОЭСР TAXVEN для Российской Федерации.

Примечание: Чистые налоговые начисления в виде процентной доли совокупных затрат работодателя на оплату труда (при средней зарплате, принятой за 100 процентов).

**D. Эффективная ставка налога на рабочую силу (ETRL)** отражает долю чистых налоговых платежей в процентах от совокупных затрат работодателя на оплату труда, и в России её значение также ниже, чем во многих других сопоставимых странах (Таблица 3.4). Вне зависимости от состава семьи значение ETRL в России колеблется в районе одной трети от суммарных затрат работодателя на оплату труда. Для не состоящих в браке она составляет около 33 процентов и занимает в рейтинге 9-ю строчку снизу; это существенно ниже среднего показателя по странам ОЭСР (около 40 процентов).

Представленные выше результаты обработки полученных данных по модели TAXBEN относятся к домохозяйствам с доходами на уровне средней заработной платы. Как обстоят дела у домохозяйств с доходами ниже уровня средней заработной платы? Результаты обработки данных по таким домохозяйствам кратко представлены во Вставке 3.4.

#### Вставка 3-4: По домохозяйствам с доходом ниже средней зарплаты результаты стабильны

Проведенные в 2018 году расчеты в рамках модели TAXBEN включали в себя оценки для домохозяйств с доходом, составлявшим 50 и 67 процентов от средней зарплаты. Оценки чистого коэффициента замещения (NRR) оправдали ожидания: его значение было выше при более низком прежнем заработке. Для тех, чей заработок составлял 50 процентов от средней заработной платы, значения NRR были примерно на 10 процентных пунктов выше, чем для работников, получающих 67 процентов от средней заработной платы, и примерно на 20 процентных пунктов выше, чей заработок совпадал со значением средней заработной платы. Однако при этом значения NRR оставались ниже по сравнению со странами ОЭСР/ЕС (см. Таблицу 3.5).

Таблица 3-5: Чистый коэффициент замещения в начале периода безработицы (зарплата домохозяйства составляет 67% от средней заработной платы)

	Бездетные			Домохозяйства с двумя детьми		
	Не состоящие в браке	семейная пара с одним работником	семейная пара с двумя работниками	неполные семьи с детьми	семейная пара с одним работником	семейная пара с двумя работниками
Медианная величина по ОЭСР (2015 г.)	65	65	84	73	73	85
Медианная величина по ЕС (2015 г.)	68	69	85	76	73	86
Россия, 2017 г. (без жилищной субсидии)	24	24	62	27	26	63
Россия, 2017 г. (с жилищной субсидией)	34	47	62	51	49	70

Source: Tax Benefit Model for the Russian Federation 2018.

Для предельных эффективных ставок налога (METR) имитационные модели дали следующие результаты: для семей, имевших право на жилищные субсидии (в России субсидии на оплату услуг ЖКХ получают лишь 6 процентов домохозяйств), при получении таких субсидий значение METR возрастало. Это происходило с бездетными семейными парами с одним работником, родителями-одиночками с двумя детьми и семейными парами с одним работником и двумя детьми. Значение METR превышало 50 процентов только для родителя-одиночки с двумя детьми, трудоустроенного с занятостью от двух третей (полной занятости) до полной занятости. Однако в сравнении с другими странами значение METR в России было ниже практически для всех вариантов состава семьи.

Эти результаты соответствуют расчетам, проведенным в рамках модели TAXVEN 2019 года: предельные ставки налогов в России сравнительно невысоки, и не должны служить отрицательными стимулами для отдельных лиц и семьи в их стремлении работать или увеличивать продолжительность времени занятости. Значения METR относительно выше только для родителей-одиночек с двумя детьми и семейных пар с одним работником и двумя детьми (в основном это связано с получением жилищных субсидий), и в ряде случаев METR может являться сдерживающим фактором при принятии решений, связанных с рынком труда. Следовательно, Россия может рассмотреть возможность поэтапного отказа от льгот, в частности, в жилищно-коммунальной сфере, или введения категории предусмотренных законом исключений, вычитаемых из общего дохода (аналогично механизму, который существует во Франции).

## Более углубленный анализ: исследование секторальных и пространственных факторов, снижающим гибкость рынка труда

Этот раздел посвящен факторам, снижающим гибкость рынка труда, в частности - роли межсекторальной и межрегиональной мобильности в России.<sup>6,7</sup>

*А. Уровень межсекторальной мобильности трудовых ресурсов в России сопоставим с уровнем такой мобильности в большинстве развитых стран*

На основании недавних публикаций и последних аналитических работ можно сделать вывод о том, что уровень межсекторальной мобильности в России сопоставим с показателями других стран, а то и превышает его. В оригинальном исследовании (Gimpelson and Sharunina, 2015) использованы данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ-ВШЭ (RLMS-HSE) за 2000-2012 годы для оценки перемещений между состоянием занятости, безработицы и неактивности в форме индекса Шоррокса. Этот индекс мобильности принимает значения от 0 до 1; при этом  $M=0$  означает полную стабильность (то есть все индивиды остаются на своих рабочих местах), а  $M=1$  означает полную мобильность (то есть статус всех индивидов меняется). Оценки представлены в Таблице 3.5.

<sup>6</sup> В подготовке данного раздела использована справочная публикация, подготовленная для данного доклада: "The Macroeconomic Consequences of Labor Mobility Characteristics in The Russian Federation," (World Bank, 2018). «Заинтересованные в получении более подробной информации читатели могут обратиться к указанной публикации. Следует отметить, что за простыми на первый взгляд понятиями межсекторальной и межрегиональной мобильности скрываются многочисленные проблемы, например, различия между системами регистрации в разных странах и невозможность сопоставления этих видов мобильности в связи с разными масштабами. Эти вопросы рассматриваются в справочной публикации.

<sup>7</sup> Моделированию подвергнуты не все факторы, снижающие гибкость рынка труда. Например, на них также может негативно сказываться излишне жесткое регулирование рынков продукции.

Таблица 3-5: Значения индекса Шоррокса в России высоки (2000-2011 г.)

	2000-2001	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11	Среднее значение
<b>Индекс Шоррокса</b>	0,532	0,563	0,561	0,554	0,549	0,576	0,57	0,553	0,565	0,544	0,539	0,555

Источник: Gimpelson and Sharunina (2015).

Как видно из таблицы, значения индекса Шоррокса в России устойчиво высоки, и их среднее значение составляет 0,55. Это разительно отличает Россию по данному показателю от стран еврозоны, где среднее значение индекса (за период 1998-2008 гг.) равнялось 0,27, а максимальное значение индекса зафиксировано в Дании (0,45) и Швеции (0,44).

Рассмотрению подлежат два актуальных вида перехода: (i) переход от формальной к неформальной занятости и (ii) переход от занятости в государственном секторе к занятости в частном секторе. В проведенном исследовании (Lehmann, Muravyev, Razzolini, & Zaiceva, 2013) были выявлены высокие уровни перехода между формальной и неформальной занятостью, что вновь подтвердило высокий уровень межсекторальной мобильности в России. В работах (Guriev & Vakulenko, 2012), а также (Gurvich E. T., et al., 2016) рассматривают второй вид перехода – между занятостью в частном и государственном секторах. Авторы приходят к выводу: в абсолютном выражении численность лиц, меняющих место работы в частном секторе на работу в государственном, сходна. По мнению (Клерікова, 2016), доля лиц, сменивших работу, в частном секторе выше (16 процентов против 9 процентов в государственном секторе за период с 2004 по 2013 год), однако из частного сектора в государственный переходит меньше работников; в результате потоки между обоими секторами остаются на сопоставимом уровне. Интересное наблюдение заключается в том, что доля лиц, перешедших из частного сектора в государственный, выросла в период кризиса. Это происходит, вероятнее всего, потому, что частный сектор более уязвим перед лицом кризиса, тогда как государственный сектор обеспечивает относительно более высокую гарантию сохранения занятости.

В завершение следует сказать, что проведенный специально для данного доклада сравнительный анализ уровней межсекторальной мобильности в России и США (считается, что в этой стране рынок труда очень гибок) для периода 2015-2016 годов дал аналогичные результаты. Значение диагональных элементов матрицы межсекторального перехода для США в среднем составляет 0,95 (это означает, что 95 процентов работников из выборки не переходили в другой сектор), а для России оно равно 0,90. Иными словами, показатели межсекторальной мобильности в России и в США в общем сопоставимы.<sup>8</sup> Также были построены матрицы переходов (на основе общенациональных репрезентативных данных исследования RLMS–HSE за период 2004-2016 годов) для изучения переходов между видами экономической деятельности. Работники сфер здравоохранения и образования демонстрируют самый низкий уровень межсекторальной мобильности - или, иными словами, самую высокую сте-

<sup>8</sup> Необходимо учесть, что полученные результаты основаны на объединении секторов российской экономики в четыре блока: (i) сельское хозяйство и строительство; (ii) производство; (iii) неторгуемые услуги и (iv) торгуемые услуги. Такое объединение исключает сравнение уровней межсекторальной мобильности внутри каждого блока. Однако для целей сопоставления мобильность между агрегированными блоками все же отражает соответствующие различия в межсекторальной мобильности в разных странах.

пень «преданности» своему сектору: не уходят из своей отрасли 97 и 96 процентов работников, соответственно. Низкие уровни мобильности также наблюдаются в горнодобывающей промышленности (94 процента), энергоснабжении и государственном управлении (93 процента), сельском хозяйстве и в сфере социально-бытовых услуг населению (92 процента), а также в сфере производства, торговли, транспорта и финансово-посреднической деятельности (91 процент). Уровень мобильности характерно высок для работников гостиничной и ресторанной сферы: лишь 64 процента из них остаются работать в этом же секторе.

*В. Уровень межрегиональной мобильности в России низок.*

Существует масса доказательств низкого уровня межрегиональной мобильности в России. Например, доля учтенных внутренних мигрантов (как лиц, перемещающихся из одного региона в другой, так и тех, кто перемещается внутри одного региона) за период с 2002 по 2010 год составила 1,4 процента населения России, что довольно немного. В отличие от этого в США доля таких мигрантов в период с 2000 по 2006 год составила 13,7 процента населения, в Канаде и Японии – 14,6 и 4,6 процента, соответственно. Из рисунка 3.4 видно, что межрегиональная мобильность в России характеризуется относительно высокими показателями оттока населения из регионов Урала, Сибири, Севера и Дальнего Востока.

Рисунок 3-4: Наибольшее число мигрантов перемещается из регионов Урала, Сибири, Севера и Дальнего Востока (уровни чистой миграции, в % от численности населения в прошлом году, 2016 г.)



Источник: Оценки авторов.

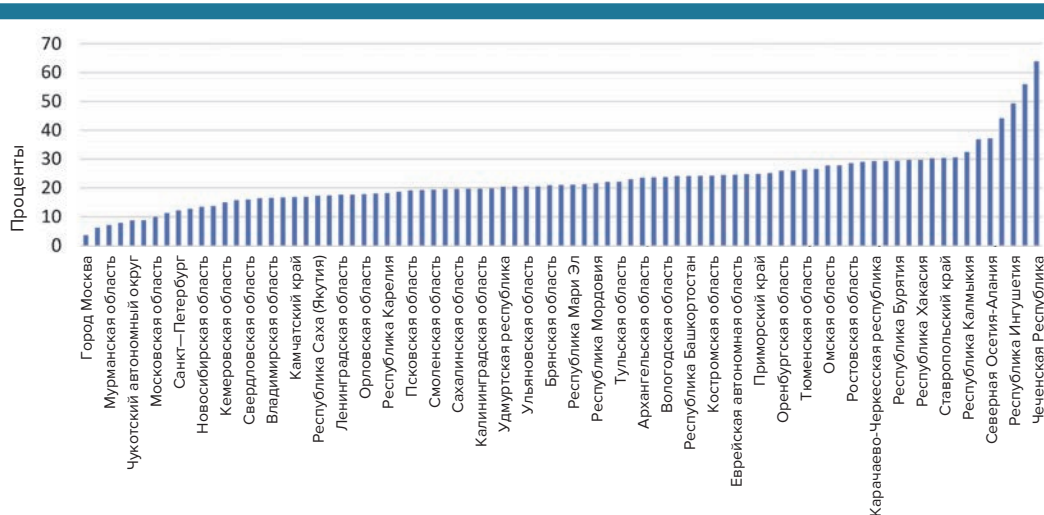
Как видно на карте, миграционные потоки направлены в основном с востока на запад и с севера на юг, что, вероятнее всего, связано с возможностями трудоустройства. Вменённое значение индекса Шоррокса по межрегиональной миграции составляет лишь 0,02, что является низким показателем. Это указывает на тот факт, что российское население с точки зрения межрегиональных перемещений немобильно. Однако этот факт не вызывает удивления, если учесть размер территории и необходимость преодолевать большие расстояния внутри страны.



Низкий уровень межрегиональной миграции в России также становится очевидным при рассмотрении межрегионального распределения ВРП (валового регионального продукта) и безработицы. (Gurvich E. T., et al., 2016) показывают, что Россия занимает одно из первых мест среди стран с большими территориями по уровню межрегиональной дисперсии ВРП и безработицы. В результате недавно проведенного анализа (World Bank, 2018) установлено, что в 1990-е и в начале 2000-х годов уровень внутренней миграции в стране был высоким. Например, Чукотка и Республика Коми потеряли две трети и одну пятую своего населения, соответственно. Однако суммарный показатель мобильности, составлявший 3 процента в год в течение первой половины 1990-х годов, к 2008 году снизился до 1,2 процента.

Безоговорочный вывод заключается в том, что в отличие от межсекторальной мобильности, уровень которой в России сопоставим с показателями других стран, межрегиональная мобильность в ней остаётся на низком уровне. С точки зрения неформальной занятости основное последствие заключается в следующем: низкая межрегиональная мобильность приводит к значительным различиям между регионами в уровне неформальной занятости (Рисунок 3.5).<sup>9</sup>

Рисунок 3-5: Доля неформальной занятости колеблется от 3,6% в Москве до 64% в Чеченской Республике



Источник: Оценки авторов на основе данных Обследования рабочей силы, (ОРС) проведенного Росстатом в 2017 году.

Это происходит потому, что компаниям сложно нанимать или увольнять работников исходя из своих хозяйственных потребностей, а работники не могут свободно переезжать туда, где есть вакансии. Так, результаты проведенного в 2015 году компанией «Башкиров и партнеры» опроса показали: 84 процента людей намерены искать работу в том же населенном пункте, если они столкнутся с такой необходимостью. Лишь 3 процента респондентов готовы рассмотреть возможность переезда в поисках работы. Недостаточный уровень межрегиональной мобильности становится одним из

<sup>9</sup> Кроме повышения уровня неформальной занятости слабая межрегиональная мобильность сказывается на ВВП: согласно расчетам, приведенным в справочном материале, при условии сокращения связанных с межрегиональной мобильностью издержек на 20 процентов ВВП России был бы примерно на 2,2 процента выше его базового значения.

существенных факторов негибкости российского рынка труда. Совершенствование межрегиональной транспортной инфраструктуры, развитие программ поиска работы и ослабление других факторов, ограничивающих пространственную мобильность в России, например, решение вопросов собственности на жилье и землю, могли бы способствовать решению этой проблемы (Вставка 3.5).

#### Вставка 3-5: Собственность на жилье и землю, а также социальные факторы дополнительно ограничивают межрегиональную мобильность в России

С 2000 года в России наблюдался очень интенсивный рост числа собственников жилья; их доля в настоящее время составляет около 87 процентов (рост за по сравнению с исходным уровнем в 58 процентов). Кроме того, доля собственников жилья в беднейших регионах больше (92 процента), чем в богатейших регионах (80 процентов). Отчасти данный результат является наследием переходного периода, когда жилье передавалось в собственность жильцам за символическую плату или безвозмездно. Доля собственников земельных участков в беднейших регионах также больше, чем в богатейших регионах (55 процентов против 26), хотя эта находящаяся в собственности земля имеет, скорее всего, невысокую стоимость (земли сельскохозяйственного назначения и земли для садоводства и огородничества). В отсутствие ликвидных и активно действующих рынков недвижимости динамика в сфере приобретения прав собственности как на землю, так и на жилье, свидетельствует о появлении феномена «привязанности к дому», дополнительно ограничивающего пространственную мобильность.

Внутренней миграции в России мешают также и социальные факторы; сильнее всего они воздействуют на молодежь и женщин. Молодые россияне располагают радикально разнящимися перспективами трудоустройства, зависящими от региона проживания. В отличие от прошлых периодов жизни страны, в настоящее время в России очень немного программ активного трудоустройства, направленных именно на молодежь. Кроме того, молодежи приходится полагаться на родственные связи, без которых трудно получить доступ к рынкам труда и жилья.

Внутренняя миграция в России имеет гендерную природу: мужчинам перемещаться легче, чем женщинам (хотя большинство мужчин делают это, выезжая на временную работу). Миграции женщин мешают их семейные обязанности и восприятие женщины как «хранительницы очага». Более того, Трудовой кодекс РФ (ст. 253) запрещает применять труд женщин на работах, считающихся слишком опасными для них. Любопытен тот факт, что женщины сами пытаются противостоять сложившейся практике, занимаясь предпринимательской деятельностью: вероятность создания нового бизнеса мужчинами в четыре раза выше, владельцами почти половины созданных компаний являются женщины. Это обстоятельство даёт основания полагать, что у женщин лучше «чутьё» на перспективное направление бизнеса. При этом мужчины доминируют в большом бизнесе, а женщины больше представлены в сфере малого и среднего предпринимательства, для которой характерна высокая степень неформального трудоустройства.

*Источник: World Bank, 2018.*

*Итак, в настоящей главе анализируются три аспекта российского рынка труда, которые могут способствовать росту неформальной занятости: меры регулирования рынка труда, льготы и налоги, а также мобильность трудовых ресурсов. Меры регулирования на российском рынке труда по некоторым критериям соответствуют практике, принятой в других странах, однако по ряду других критериев представляются излишне жёсткими. Эти нормы крайне негативно сказываются на положении малых и средних предприятий (МСП); они сохраняют ряд излишних аспектов (в частности, касающихся заключения трудовых договоров, минимальной заработной платы и увольнения по сокращению штатов), которые можно было бы пересмотреть. Политика в области налогообложения и предоставления льгот в России в сравнении с другими странами ОЭСР/ЕС не должна приводить к формированию существенных негативных стимулов для поиска работы или желания официально отдавать работе больше времени. Действительно, размер пособий по безработице в России может быть слишком небольшим, чтобы побуждать к экономической активности: исчезает заинтересованность в том, чтобы регистрироваться в качестве безработных для поиска работы в формальном секторе. Решением может стать внедрение удачно разработанной системы страхования на случай безработицы и объединение программ, предусматривающих небольшой размер пособий, в более масштабную, где пособия обеспечивают более высокий доход/назначаются на основании оценки нуждаемости. Наконец, показатели межсекторальной мобильности в России сопоставимы с тем, что наблюдаются в большинстве развитых стран. При этом одним из важнейших препятствий на рынке труда представляется межрегиональная мобильность. Компаниям сложно нанимать или увольнять работников исходя из своих хозяйственных потребностей, а работники не могут свободно переезжать туда, где есть вакансии.*

*Следующая глава посвящена мерам, призванным снизить уровень неформальной занятости в России.*



4

Сбить волну неформальной  
занятости в России:  
единого «рецепта» нет,  
но имеется набор мер



В данной заключительной главе мы рассматриваем различные меры, призванные обеспечить сокращение масштабов неформальной занятости в России. Они основаны на анализе, представленном в предыдущих главах, и могут быть сгруппированы в три категории:

- (i) непосредственные меры, направленные на снижение издержек при использовании официальной рабочей силы;
- (ii) устранение негибкости рынка труда;
- (iii) повышение квалификации.

Основываясь на выводах главы 2, а именно на том, что причины роста неформальной занятости в России не могут быть связаны с конкретными секторами или факторами демографии (за исключением лиц, имеющих лишь базовое образование), в перечень таких мер сознательно не включены меры «вертикального» (то есть относящиеся к конкретному сектору или профессии) характера; вместо этого речь идёт о мерах «горизонтального» (то есть межсекторного) характера. Остальная часть главы посвящена рассмотрению этих мер; в заключение представлены некоторые достойные внимания аспекты неформальной занятости, которые не были затронуты в этом докладе, но заслуживают дальнейшего изучения.

## Меры политики для сокращения неофициальной занятости в России

**1. Непосредственные меры, направленные на снижение издержек при использовании официальной рабочей силы:** одно из предложений, реализованное с определенным успехом в других странах, связано со снижением ставки взносов социального страхования (ВСС), которые выплачиваются работодателями. Для того, чтобы компенсировать бюджетные доходы, выпадающие вследствие снижения ставки ВСС (хотя частично такая компенсация достигается благодаря росту налоговой базы вследствие сокращения масштабов неофициальной занятости), может потребоваться повысить другие налоги. Как правило, страны поддерживают бюджетную нейтральность такой политики за счет увеличения ставки налога на добавленную стоимость (НДС). В принципе, такие налоговые маневры должны повысить заинтересованность компаний в официальном найме рабочей силы, так как снижаются связанные с этим издержки, а также быть нейтральными для бюджета. Ниже приводятся примеры такого политического маневра, реализованного в других странах:

- В *Северной Македонии* в 2010 году был проведён общий пересмотр налога на рабочую силу, что привело к значительному росту официальной занятости. В частности, сокращение «налогового клина» на 1 процент привело к увеличению уровня занятости на 0,9-3,1 процента.
- *Турция* в начале 2000-х годов приняла закон, в соответствии с которым компании могли получать (i) субсидию на взносы в систему социального обеспечения при уплате взносов с минимальной базы, и (ii) субсидию по подоходному налогу на сумму, подлежащую уплате при минимальном размере заработной платы. Для предприятий, расположенных в промышленных зонах, была предусмотрена дотация в размере полной суммы начисленных взносов в систему социального обеспечения и налога на доход; предприятиям, находящимся за пределами промышленных зон, компенсировалось только 80 процентов из этой суммы. Полученные результаты говорят о том, что эти программы субсидий обеспечили

значительное чистое увеличение численности официальных рабочих мест в соответствующих провинциях: от 5 до 13 процентов для первой программы, и от 11 до 15 процентов - для второй.

- В *Соединенных Штатах* было установлено, что программа целевого налогового зачёта (ТЛТС), в которой были предусмотрены льготы для работодателей при трудоустройстве определённых категорий работников, предоставляемые в течение нескольких лет, даёт чистый эффект занятости в размере 7,7 процентов (Katz, 1998).
- В *Аргентине* схема субсидирования заработной платы при случайном трудоустройстве, предназначенная для работников, занятых на временной работе, покрывала 50 процентов заработной платы в течение первых 18 месяцев для работников, занятых на постоянной работе. Результаты показывают, что программа помогла работникам с низкой заработной платой найти постоянную работу по найму (однако это воздействие было статистически значимым только для женщин и молодежи) (Galasso et al., 2001).

Такие налоговые маневры рассматриваются в России, но по причинам, указанным во Вставке 4.1, в российских условиях они имели бы ограниченное влияние на сокращение масштабов неформальной занятости.<sup>10</sup>

#### Вставка 4-1: Снижение издержек при использовании официальной рабочей силы для работодателей оказывает незначительное влияние на неформальную занятость

В 2017 году Минфин России предложил провести комплексную реформу налоговой системы, направленную на перенос налогового бремени с налогов на труд на налоги на потребление, - так называемый «налоговый манёвр 22/22». Реформа предполагает снижение ставки взносов социального страхования (ВСС), взимаемой с работодателей, с 30 до 22 процентов, при одновременном повышении ставки НДС с 18 до 22 процентов. Чтобы оценить влияние этого налогового маневра на формирование официальной занятости и обеспечение бюджетной нейтральности, мы создали детальную микроимитационную модель и откалибровали её для российского контекста на основе RUSMOD. RUSMOD - это первая полномасштабная модель в России, имитирующая большинство существующих мер денежно-кредитной политики, связанных с налогообложением и трансфертами, которые применяются на федеральном и региональном уровнях, в отношении выборки, репрезентативной для всей страны.

Кроме того, был использован ряд допущений: (а) работники и их работодатели платят взносы на социальное обеспечение («налоги на заработную плату»), и работники начнут платить подоходный налог со своего заработка; (б) бремя повышения НДС ляжет на потребителей; (с) экономические последствия ВСС и налога на доходы физических лиц (НДФЛ) будут ощущаться работниками, а не работодателями. То есть, работникам придётся согласиться на более низкую «чистую» заработную плату, а работодателям не будет необходимости нести более высокие издержки на рабочую силу в связи с уплатой ВСС. Следовательно, налоговый маневр повлек бы за собой увеличение суммы «чистой» заработной платы работ-

<sup>10</sup> Для вставки использован справочный документ, подготовленный для этого доклада: “Household welfare impact of fiscal policy options to growing informal employment in Russia,” (Matytsin, Popova, Kim, & Freije, 2018) . В документе представлены технические детали сложных сценариев моделирования и различных имитационных вариантов.



ников, а также более высокие расходы по НДС для потребителей; (d) мы смягчаем наше юридическое определение неформальной занятости, которое использовали до сих пор (см. Вставку 1 в главе 1: если на своём основном месте работы работник имеет контракт (независимо от его продолжительности), то считается, что он занят в формальном секторе; в противном случае работник считается занятым в неформальном секторе). Иными словами, в анализе налогового манёвра явным образом учитываются работники, занятые на фирме, и либо не имеют контракта (около 6,7% занятых на 2016 год), либо имеют контракт, но получают заработную плату «в конверте» (около 8% занятых). Самозанятые (около 10,3 процента от общего числа занятых) не включены в этот расчёт, так как они подпадают под другой налоговый режим. Основываясь на этих допущениях и различных моделях, можно сделать следующие ключевые выводы:

- a. Такой налоговый манёвр будет нейтральным с бюджетной точки зрения только в том случае, если в формальный сектор перейдут не менее 50 процентов неформально занятых, то есть около 7,5 процента от общей численности занятых (порядка 5 миллионов работников). Это - очень высокий и маловероятный показатель перехода от неформальной к формальной занятости. С другой стороны, рост «чистой» заработной платы частично нивелируется повышением НДС, что не даёт существенного увеличения реальных доходов в нижней части распределения (0,1 процента). Показатели как бедности, так и неравенства практически не изменятся.
- b. Более того, в результате поведенческого микромоделирования выяснилось, что в результате налогового манёвра в формальный сектор перешли бы лишь 6 процентов занятых неформально (то есть около 600 тысяч работников); при этом налоговый манёвр не был бы нейтральным в бюджетном отношении, что привело бы к дополнительному бюджетному дефициту в размере 0,7 процента ВВП. В этом сценарии реальные доходы первого дециля увеличатся на 1 процент, а уровень бедности немного снизится.
- c. Результаты устойчивы даже при иных допущениях. Если бремя, связанное с уплатой ВСС и подоходного налога ложится на работодателей, то выгоды от сокращения этих налогов также будут поступать работодателям, а не работникам. Следовательно, налоговый манёвр приведет к снижению реальных доходов работников (размер «чистой» заработной платы не вырастет, а расходы при потреблении вырастут из-за более высокого НДС). Итоги микромоделирования показывают снижение реальных доходов среди нижнего дециля распределения и небольшое увеличение уровня бедности. Это может быть частично компенсировано созданием рабочих мест (не моделируется), так как в подобных случаях любое сокращение общих затрат на рабочую силу может увеличить спрос на формально занятых. Таким образом, снижение налога на рабочую силу в секторе с низкой квалификацией (где работодатели имеют более сильные переговорные позиции, а налоговое бремя с большей вероятностью ляжет на работодателей, а не на работников) может стимулировать в этом сегменте формальную занятость.

Полученные результаты показывают, что такой налоговый манёвр (то есть снижение ставок ВСС и повышение ставки НДС) вряд ли будет способствовать серьёзному сокращению масштабов неформальной занятости или достижению бюджетной нейтральности. Лучший результат только с точки зрения сокращения неформальной занятости можно было бы получить за счёт более значительного снижения ВСС, однако это обошлось бы дороже для бюджета.

Почему подобная политика налогового манёвра, которая была успешно реализована в других странах, не дала аналогичных результатов в России? Есть как минимум три возможных причины, по которым итоги для России оказались менее впечатляющими:

*Во-первых*, приведенные выше результаты в плане оценки полного воздействия такого налогового манёвра являются лишь приближением первого порядка. Необходимо также провести более полный анализ изменений в заработной плате и производительности труда после налогового маневра, чтобы узнать, обеспечит ли увеличение масштабов формальной занятости чистый прирост заработной платы (то есть прирост, обусловленный не только изменениями в налогах и трансфертах, но также ростом производительности).

*Во-вторых*, данный анализ касается только того воздействия, которое переход в формальный сектор оказывает на текущую чистую заработную плату, НДС и некоторые социальные пособия. Однако можно утверждать, что определённую роль в решении работника об официальном оформлении занятости должны играть льготы, рассчитанные на длительный период (особенно пенсии и медицинское страхование). Вместе с тем, для работников может быть характерно «близорукое» поведение (например, они могут быть неспособны оценить долгосрочные последствия неуплаты взносов на социальное обеспечение).

*В-третьих*, (и это представляется более рациональным) для работников может быть характерна ситуация с наличием «морального риска» (то есть выступая в качестве «безбилетника», - получать социальные льготы за счёт взносов, которые платят другие). Это происходит потому, что в современных условиях лица, занятые в неформальном секторе, пользуются такими льготами, как социальные пенсии и медицинское обслуживание, практически не платя взносов. В принципе, изъятие таких льгот у неформально занятых работников может привести к росту издержек, связанных с неформальной занятостью. Вместе с тем, попытки уменьшить масштабы «проблемы безбилетника» может привести к нарушению и без того хрупкого социального договора между государством и гражданами, а также к сокращению выгод, поступающих всему обществу благодаря широкому охвату пенсионным обеспечением и медицинским обслуживанием. Ещё одним фактором, который следует учитывать, являются непреднамеренные последствия. Так, последствия снижения ВСС будут, скорее всего, ощущаться в накопительной компоненте пенсионной системы России; для неё возможны негативные последствия из-за перехода к финансированию пенсий из общих доходов бюджета (например, из доходов, полученных благодаря более высокой ставке НДС). Это может дать рациональный, но негативный эффект: работники не будут заинтересованы в формальной занятости, так как отсутствие связи между взносами в систему пенсионного обеспечения и пенсионными выплатами может означать, что выгод от уплаты ими взносов в формальной системе становится ещё меньше.

Для российских условий это означает следующее: пересмотра ставок налогов на заработную плату и потребление вовсе недостаточно для того, чтобы сократить масштабы неформальной занятости. Помимо этого, необходимо предпринимать согласованные меры, призванные обеспечить лучшую информированность о преимуществах перехода в формальный сектор, и, как отмечалось в предыдущей главе, увеличить размеры некоторых льгот и выплат, многие из которых сравнительно невелики. Это поможет работникам лучше оценить эффект от своих взносов в долгосрочной перспективе.

**2. Устранение негибкости рынка труда.** Для этого необходимы действия на трёх направлениях: (а) привести определённые аспекты регулирования рынка труда в соответствие с передовой мировой практикой; (б) объединить некоторые элементы системы налогообложения и предоставления льгот, чтобы обеспечить более рациональные стимулы для участия на рынке труда; и с) повысить степень межрегиональной мобильности.

а) *Приведение мер регулирования рынка труда в соответствие с передовой мировой практикой.* Как отмечалось в предыдущей главе, положения Трудового кодекса Российской Федерации и связанных с ним нормативных актов особенно болезненно сказываются на малых и средних предприятиях (МСП), которые являются источником неформальной занятости. Эти вопросы подробно рассматривались в предыдущей главе, но для справочного удобства соответствующие меры политики обобщаются ниже во Вставке 4.2.

#### Вставка 4-2: Определённые нормы регулирования рынка труда могут быть смягчены, чтобы стимулировать формальную занятость

В этой вставке обобщаются рекомендации по корректировке ТК РФ и нормативных актов в части заключения трудовых договоров, минимальной заработной платы и выплат при увольнении по сокращению штатов, представленные в предыдущей главе.

- Могут быть рассмотрены более гибкие формы трудовых договоров. В частности, Россия могла бы рассмотреть более гибкие формы трудовых договоров, а именно - расширение перечня условий, при которых допускается заключение срочных или временных трудовых договоров, в том числе для выполнения постоянной работы, и их продление на максимальный срок. Большинство срочных договоров заключаются с молодыми работниками, которые не имеют прежнего опыта трудовой деятельности, работали в неформальном секторе, либо с работниками с более низким уровнем образования, а именно с теми, кто обладает наиболее слабыми переговорными позициями. Для таких работников срочный трудовой договор может стать возможностью для перехода к более формальной занятости и приобретения опыта и навыков.
- Могут быть разрешены / оформлены устные трудовые договоры, особенно в случае краткосрочной / случайной занятости, то есть занятости на срок до двух месяцев.
- Можно рассмотреть вопрос о снижении нормативно установленных надбавок, установив размер компенсации на основе коллективного договора, местного нормативного акта или трудового договора. Регулирование трудовой деятельности в выходные и официальные праздничные дни также можно пересмотреть.

- Хотя минимальная заработная плата не может быть основным препятствием для создания рабочих мест, существует отрицательная корреляция между минимальным размером оплаты труда (МРОТ) и неформальной занятостью в российских регионах. В любом случае, можно рассмотреть вопрос о разработке контрольных показателей помимо показателя прожиточного минимума.
- Законодательство о защите занятости может быть ограничено рамками основных и обязательных трудовых стандартов, для обеспечения равновесия между гибкостью и гарантией занятости предоставить более важную роль профсоюзам и объединениям трудящихся для урегулирования трудовых отношений в процессе коллективных переговоров. Помимо этого, установлению более устойчивого баланса между гибкостью и гарантией занятости способствовало бы введение надлежащей системы страхования от безработицы.
- В соответствии со стандартами ОЭСР, регулирование увольнений по сокращению штатов в России носит чрезмерно жесткий характер, служит отрицательным стимулом для формальной занятости и может быть пересмотрено. Например, при расторжении контрактов, мелким работодателям может не потребоваться подтверждать возможности дальнейшего трудоустройства или переподготовки. В законе для малых предприятий можно предусмотреть укороченные сроки подачи уведомлений об увольнении. Замена выходного пособия на пособие по безработице на малых предприятиях может также способствовать большей гибкости трудовых отношений, особенно на малых предприятиях, испытывающих дефицит ликвидности.

Вместе с тем, «писанные правила» - это одно, а то, насколько хорошо обеспечивается соблюдение таких писанных законов - совсем другое. Действительно, во многих странах даже самые современные трудовые кодексы и нормы, гарантирующие занятость, часто оказываются неэффективными из-за уклонения от соблюдения их положений, неудовлетворительного правоприменения и неспособности охватить неофициальный сектор. Достижение большей гибкости рынка труда за счёт неисполнения законов - неоптимальный выбор, так как при этом подрывается принцип верховенства права, подвергает фирмы неопределенности, чреватой высокими издержками, препятствует достойному росту формальной занятости и оставляет работников без надлежащей защиты (Rutkowski & Scarpetta, 2005). Именно здесь важная роль принадлежит трудовой инспекции, которая контролирует соблюдение трудовых норм. Во Вставке 4.3 представлены характеристики качественных, хорошо функционирующих служб инспекции труда.

В России Федеральная инспекция труда (ФИТ) представляет собой единую централизованную систему; она включает в себя федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и других нормативных правовых актов, содержащих нормы законодательства о труде, и её территориальные органы. Совместно с прокуратурой ФИТ имеет право проводить расследования и принимать обязательные к исполнению решения, включая восстановление сотрудника, который был неправомерно уволен, и

### Вставка 4.3: Роль хорошо функционирующих систем трудовой инспекции выходит за рамки правоприменения

Институт трудовой инспекции имеет двойственную природу. С одной стороны, инспекторы труда обеспечивают соблюдение правовых норм, касающихся трудового законодательства, гигиены труда и техники безопасности, социальных услуг, деятельности рабочих-мигрантов, профессионального обучения, социального обеспечения и других вопросов. С другой стороны, инспекция труда предоставляет информацию и консультации, а также ведёт обучение. В частности, службы трудовой инспекции в своей деятельности выполняют пять функций:

1. Продвижение: повышение осведомленности о стандартах и национальных нормативных актах, которые вводят их в действие, а также распространение передовой отечественной и международной практики.
2. Консультации и информация: использование своих знаний и опыта для оказания содействия в решении конкретных проблем в ходе инспекций на месте или, акцентируя предупреждение, при контактах с должностными лицами и их организациями.
3. Образование: часто присутствует в процессе обучения работодателей и работников, должностных лиц трудовых судов, других государственных учреждений и НПО.
4. Мониторинг: наблюдение, учёт и представление отчетности относительно степени соблюдения требований и норм на предприятиях, в секторах экономики и в стране в целом.
5. Правоприменение: обеспечение соблюдения закона.

Цель современных инспекций – выйти на соотношение 60/40 (профилактические инициативные проверки/проверки «постфактум» (несчастные случаи, жалобы)), строя свою работу на анализе приоритетных рисков и акцентируя внимание на рабочих местах с высоким уровнем риска. Современный подход к обеспечению соблюдения требований и норм предполагает консультирование работодателей и побуждение их к выполнению требований законодательства. Трудовые инспекторы обязаны в первую очередь консультировать работодателей и работников по выполнению их обязательств, оставляя за собой возможность применения санкций в случае серьёзных и постоянных нарушений.

Международные исследования передовой практики указывают на целый ряд характеристик, которыми обладают качественные, эффективные службы инспекции труда. Среди таких характеристик - достаточность ресурсов (как кадровых, так и материальной базы); подходы в части найма и обучения персонала, направленные на привлечение и удержание инспекторов высокого качества; централизация управления в целях повышения согласованности и минимизации дублирования; акцент на предупреждении при работе с фирмами, для которых характерны высокие риски; объединение различных видов проверок для снижения инспекционной нагрузки на бизнес; и упор на профилактику и образование, а также правоприменение. Особенно важно выстроить эффективное сотрудничество между трудовой инспекцией и другими ведомствами, социальными партнерами, учреждениями и НПО.

Меры по выявлению нарушений и обеспечению соблюдения норм и правил, которые применяются в странах ОЭСР, включают в себя обмен информацией (связывание компьютерных файлов) с использованием уникальных номеров социального страхования; сотрудничество между трудовыми, социальными службами и налоговыми инспекциями; административные требования по немедленному уведомлению о принятии на работу новых сотрудников; возложение на генеральных подрядчиков ответственности за соблюдение налогового законодательства субподрядчиками; побуждение работодателей и профсоюзов к отказу от недобросовестной конкуренции; обеспечение соблюдения прав работников, таких как защита от несправедливого увольнения, даже если о наличии трудовых отношения не было официального уведомления; и применение строгих санкций.

Недостаточная осведомленность общественности о юридических правах, связанных с трудоустройством, может отрицательно сказаться на результатах правоприменения сразу в нескольких странах. Работники должны знать свои законные права и способы их защиты. Свидетельства обратного говорят о том, что общественное мнение часто плохо информировано. Поэтому проведение кампаний по информированию граждан об их законных трудовых правах имеет решающее значение.

В высокоэффективных системах трудовой инспекции основой для качественной работы трудовой инспекции служит социальный диалог. Например, в Нидерландах, Германии, странах Скандинавии и Великобритании трудовая инспекция проводит консультации с организациями социальных партнеров на национальном и отраслевом уровнях относительно существующих проблем; они ежегодно и даже ежеквартально согласовывают цели, проекты, кампании и т. д. Такие консультации обеспечивают прозрачность процесса обеспечения соблюдения требований и норм, делают его более приемлемым для должностных лиц и повышают уровень их заинтересованности. Кроме того, трудовые инспекции во многих странах обязаны «стимулировать» (Нидерланды) или «оживлять» (Франция) сотрудничество и диалог между сторонами на предприятиях. Должны быть разработаны меры для развития такого социального диалога по вопросам трудовой инспекции и охраны труда на всех подходящих уровнях.

Кроме того, более эффективное правоприменение и использование санкций можно обеспечить посредством (i) улучшения сотрудничества между соответствующими органами (в частности, налоговыми органами, трудовыми инспекциями и органами социальной защиты, полицией); (ii) увеличения численности инспекторов труда, улучшения условий труда и внедрения системы оплаты труда на основе результатов; и (iii) инвестиций в обучение для обновления знаний и формирование навыков и компетенций в соответствующих областях.

выплату работнику задолженности по заработной плате.<sup>11</sup> Более того, эти авторитетные отделения могут возбудить против работодателя и его официальных лиц дело об ответственности за нарушение трудового законодательства.

<sup>11</sup> Одной из основных сфер работы ФИТ является борьба с задолженностью по заработной плате. В 2016 году было выявлено 116 200 нарушений закона о выплате заработной платы, и было выплачено 25 миллиардов рублей задолженности по заработной плате (около 300 миллионов долларов США) более чем 1 миллиону человек. В 2016 году были введены в действие новые положения о нарушениях порядка установления или выплаты заработной платы, предусматривающие штрафы, связанные с невыплатой или неполной выплатой заработной платы.

По мнению МОТ, соотношение численности инспекторов труда к численности работников должно приближаться к следующему: для стран с развитой рыночной экономикой – 1/10 000; для быстроразвивающихся экономик – 1/15 000; для стран с переходной экономикой – 1 200 000; и для наименее развитых стран – 1/40 000. Однако в России это соотношение составило 1/34 400 занятых в 2016 году, что ближе к эталону для наименее развитых стран.<sup>12</sup> Существующий потенциал ФИТ позволяет в среднем проводить одну проверку в 28 лет, в то время как МОТ рекомендует в среднем проводить не реже одной проверки в пять лет.

В России институциональные возможности в части обеспечения соблюдения законов и культура соблюдения законодательства в разных регионах и группах населения значительно различаются. Всё это может привести к тому, что в одних секторах экономики реальное правоприменение будет практически отсутствовать, а в других будет близко к абсолютному. Например, в 2016 году в Дагестане были признаны не имеющими нарушений 0,9 процента предприятий, в Архангельской области – лишь 3 процента. С другой стороны, в ходе проверок в Республике Коми нарушений не было выявлено в 82,5% случаев; в Краснодарском крае – в 66,1 процента случаев; в Москве – в 62,7 процента случаев; в Приморском крае – в 61,8% случаев; в Новгородской области – 60,7% из числа проверенных предприятий.

Сводная судебная статистика в основном даёт ту же картину, показывая значительные межрегиональные различия в соблюдении трудового законодательства. Лидирующее место занимает Магаданская область, – 200 судебных дел на 1000 работников. Следом идут несколько других областей Севера и Дальнего Востока; их показатели лежат в диапазоне от 30 до 70 судебных дел. В отличие от этого, в большинстве урбанизированных и густонаселенных регионов, таких как Московская, Санкт-Петербургская и Нижегородская области, из каждой 1000 работников в правовые конфликты со своими бывшими или нынешними работодателями в региональных или местных судах были вовлечены от 1 до 4 человек.

Службы инспекции труда являются важной «линией обороны» от неформальной занятости. Подробный анализ ФИТ и результативности её деятельности выходит за рамки настоящего доклада, однако международные данные говорят о следующем: подход «закон и порядок», при котором основное внимание уделяется штрафам и санкциям, не помогает бороться с неформальной занятостью, особенно если управление неэффективно. Скорее, более действенным оказывается подход, где в центре стоит клиент, когда приоритеты определяются с учётом рисков (к чему движется ФИТ), и который помогает фирмам соблюдать правила, а штрафы и санкции используются только в качестве крайней меры. Успешные реформы с применением этих принципов были осуществлены в 1990-е годы в странах Балтии. Во Вставке 4.4 представлен опыт и результаты Федеральной налоговой службы России при внедрении риск-ориентированного подхода.

*b) Объединить некоторые элементы системы налогообложения и предоставления льгот, чтобы обеспечить более рациональные стимулы для участия на рынке труда: по итогам рассмотрения российской системы налогообложения и предоставления льгот в предыдущей главе видно, что по ряду показателей Россия отстаёт от сопоставимых стран. Оценка различных налогов позволяет сделать следующий вывод: по крайней мере, по мировым стандартам эффективные*

<sup>12</sup> В 2016 году в России работало 72,4 миллиона человек; общая численность сотрудников Федеральной инспекции труда составило 2438 человек, включая инспекторов труда. Для сравнения: в Латвии на одного инспектора приходилось 8300 работников.

#### Вставка 4-4: Федеральная налоговая служба России добилась замечательного прогресса в реализации риск-ориентированного подхода

Применительно к внедрению риск-ориентированного подхода в повседневную деятельность полезным может быть опыт Федеральной налоговой службы России (ФНС). ФНС добилась замечательного прогресса, приняв подход на основе самооценки риска. Количество выездных налоговых проверок неуклонно сокращается при росте эффективности.

ФНС более не использует методики сплошных проверок; вместо этого применяется риск-ориентированный подход. Планирование налоговых проверок - это открытый процесс, в котором налогоплательщиков для выездных проверок отбирают с использованием 12 критериев, находящихся в открытом доступе. Самооценка риска, основанная на финансовых и операционных показателях, позволяет налогоплательщику своевременно оценивать налоговые риски. Такой подход помог снизить административную нагрузку на бизнес и улучшить показатели ФНС. Количество выездных налоговых проверок неуклонно сокращается, а эффективность растёт. В среднем за первые девять месяцев 2018 года налоговая проверка проводилась в отношении лишь двух налогоплательщиков из 1000 (или 0,2 процента).

ставки налогообложения в России низки и не должны препятствовать поиску формальной работы. Пособия (такие как пособия по безработице, пособия на оплату жилья и коммунальных услуг, а также пособия на детей) также невелики по мировым стандартам. Размеры пособий по беременности и родам значительны, но при этом эти пособия действуют лишь в первые месяцы жизни ребёнка. Таким образом, трудно считать, что льготы, предоставляемые безработным, негативно сказываются на их решении участвовать в рынке труда.

Итак, представляется, что основная мера политики связана со льготами: в России можно было бы рассмотреть вопрос о внедрении хорошо проработанной системы страхования на случай безработицы и объединении небольших и разрозненных программ пособий в более крупные пособия, назначаемые в зависимости от дохода / нуждаемости. Это может послужить стимулом для регистрации в качестве безработного и последующего поиска официальной работы.

с) *Повысить степень межрегиональной мобильности:* в предыдущей главе отмечалось, что межсекторальная мобильность в России не даёт повода для серьёзного беспокойства, но недостаточный уровень межрегиональной мобильности становится одним из существенных факторов негибкости российского рынка труда. Это влияет на то, насколько просто фирмам, действующим в формальном секторе нанимать или увольнять работников. Межрегиональную мобильность можно повысить благодаря созданию инфраструктуры, обеспечивающей связность, повышению ликвидности рынков недвижимости (жилья и земли), устранению социальных барьеров для внутренней миграции, особенно для молодежи и женщин. Повышение межрегиональной мобильности, вероятно, принесет и другие выгоды для всей экономики помимо сокращения масштабов неформальной



занятости. Со ссылкой на справочный материал в главе 3 указано, что при условии сокращения связанных с межрегиональной мобильностью издержек на 20 процентов ВВП России был бы примерно на 2,2 процента выше его базового значения.

**3. Повышение квалификации:** один из важных выводов, содержащихся в докладе, гласит: рост неформальной занятости в России нельзя объяснить только демографическими факторами; единственное исключение (и согласованный результат, который присутствует во всех обследованиях и базах данных) – рост неформальной занятости среди лиц, имеющих только базовое образование. К 2016 году вероятность работы в неформальном секторе для лиц, имевших высшее образование, по сравнению с теми, кто имел базовое образование, была на 24,2 процентных пункта ниже. Другие обследования показывают качественно схожие результаты в отношении образования. Представляется, что наличие образования выше среднего не позволило работникам уйти в неформальный сектор. Иными словами, если бы доля лиц с высшим образованием не увеличилась, то масштабы неформальной занятости были бы ещё выше. Таким образом, более долгосрочной целью для сокращения неформальной занятости может стать обучение навыкам и компетенциям в областях, связанных с современной экономикой. Кроме того, учитывая сообщения о нехватке квалифицированных работников, с которой сталкиваются российские работодатели, можно также рассмотреть вопрос о совершенствовании и корректировке российской системы профессионального образования и обучения (ПОО). Обучение рабочей силы необходимым навыкам может принести другие выгоды в масштабе всей экономики, которые выйдут за рамки сокращения неформальной занятости.

## Сокращение масштабов неформальной занятости: области дальнейших исследований

Опираясь на результаты и заключения, полученные в ходе проведённого анализа, в этом докладе мы показываем разнообразные меры политики, направленные на сокращение масштабов неформальной занятости в России. Неизбежный вывод таков: конкретные меры налогово-бюджетного характера или меры на рынке труда способны лишь частично смягчить проблему неформальной занятости. Быстрых решений не существует. Системные решения потребуют более широких подходов. В частности (и, хотя это может показаться тавтологией), лучшее средство от высокой неформальной занятости – это скорейшее создание новых рабочих мест в формальном секторе. При этом следует отметить: попытка сосредоточить усилия на том, чтобы увеличивать формальную занятость на микропредприятиях, может оказаться ошибочной. Вместо этого следует акцентировать повышение степени формальности (применительно как к занятости, так и к производству) в основном в новых, средних и крупных фирмах. Именно они способны обеспечить более высокие темпы роста производительности труда и более эффективную диверсификацию рисков. Для здоровой экономики характерно появление молодых компаний, повышающих её производительность. При благоприятных условиях динамичные фирмы (как новые, так и уже существующие) служат источником формальных рабочих мест.

Возможно, было бы целесообразно рассмотреть проблему неформальной занятости с другой точки зрения. На российском рынке труда равновесие достигается главным образом за счёт корректировки заработной платы, а не численности занятых. Неформальная занятость усиливает этот механизм корректировки, а также фактически пре-

доставляет систему социального обеспечения (учитывая, что официальная система социального обеспечения не отвечает требованиям, - об этом подробно говорится в главе 3). Благодаря более гибкому трудовому законодательству, более качественной системе страхования на случай безработицы и более гибким рынки труда Россия могла бы перейти к более традиционным способам достижения равновесия, когда корректировки осуществляются за счёт занятости, (а не заработной платы). Однако такой подход может потребовать определённого компромисса: выше волатильность показателей безработицы при более стабильной заработной плате. Для того, чтобы страна смогла перейти к такому механизму, крайне важно иметь более качественную официальную систему социального обеспечения, которая транслировала бы верные стимулы и предоставляла льготы для безработных, а также быстро создавать новые рабочие места в формальном секторе экономики. Пока же принуждение к переходу в формальный сектор может не дать искомого эффекта; при этом успех в смягчении негативных последствий, обусловленных наличием неформальной занятости, будет зависеть от эффективности работы органов власти и доверии к ним со стороны граждан. Именно такая модель двусторонних отношений становится столь же важной, как и все прочие меры.

## Библиография

- Betcherman, G., Daysal, N. M., & Pagés, C. (2008, May). Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey. Discussion paper series (IZA DP No. 3508).
- Dokuchaev, D. (2015). Russia's unemployment rate resilient to economic crisis. Retrieved from <http://www.russia-direct.org/analysis/russia%E2%80%99s-unemployment-rate-surprisinglyresilient>.
- Enste, D. H., & Schneider, F. (2000, February ). Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*, 38(1):77-114.
- Galasso, E., Ravallion, M., & Salvia, A. (2001). Assisting the transition from workfare to work: a randomized experiment. Argentina: The World Bank .
- Gimpelson, V., & Sharunina, A. (2015). Russian Labor Market Flows: 2000–2012. *Ekonomicheskii zhurnal Vysshey Shkoly ekonomiki [Higher School of Economics Economic Journal]*, 19(3), 313–348.
- Guriev, S., & Vakulenko, E. (2012, October 24). Convergence between Russian regions. CEFIR / NES Working Paper No. 180.
- Gurvich, E. T., Vakulenko, E. S., Ivanova, M. A., Klepikova, E. A., Dedova, M. S., Leukhin, R. S., & Khazanov, A. A. (2016). Mechanisms of the Russian Labor Market. Moscow: RANEPA Publishing House Delo. In Russian.
- Gurvich, E., & Vakulenko, E. (2017). Macroeconomic and structural properties of the Russian labor market: A cross-country comparison. *Russian Journal of Economics*, 3(4), 411-424.
- Klepikova, E. A. (2016). Mobility of Private and Public Sector Workers. *Obschestvennye nauki i sovremennost [Social Sciences and Contemporary World]*, 3, 75-90. in Russian.
- Ksenofontov, A. (2011, November 1). Foreign Citizens in Russia and Protection of Labor Rights. *The Moscow Times*.
- Kuddo, A. (2018). Labor Regulations in Russia: An Overview. Washington DC: The World Bank.
- Kuddo, A., Robalino, D., & Weber, M. (2015). Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits.
- Lehmann, H., Muravyev, A., Razzolini, T., & Zaiceva, A. (2013). The wage and non-wage costs of displacement in boom times: Evidence from Russia. *Journal of Comparative Economics*, 1184-1201.
- Lehmann, H., Razzolini, T., & Zaiceva, A. (2009). Job separations and informality in the Russian labor market. *Research in Labor Economics*(34), 257-290.
- Loayza, N. V. (2018, December). Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced? Research & Policy Briefs; no. 20. Washington DC: The World Bank . Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/130391545228882358/Informality-Why-Is-It-So-Widespread-and-How-Can-It-Be-Reduced>.
- Lukiyanova, A. (2015). Earnings Inequality and Informal Employment in Russia. *Economics of Transition*, 469-515.
- Popova, D., Matytsin, M., & Sinnott E. (2018). Distributional impact of taxes and social transfers in Russia over the downturn. *Journal of European Social Policy*.
- Matytsin, M., Popova, D., Kim, Y. S., & Freije, S. (2018). Household welfare impact of fiscal policy options to growing informal employment in Russia. Washington DC: The World Bank.

- Posarac. (2017). The development of the effective social support system in Russia.
- Posarac, A., Andreeva, E., & Gordine, T. (2018). Tax-Benefit Model for the Russian Federation 2017.
- Rutkowski, J., & Scarpetta, S. (2005). Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington DC: World Bank.
- Slonimczyk, F., & Gimpelson, V. (2013). Informality and Mobility: Evidence from Russian Panel Data. IZA Discussion Paper(7703).
- Vanek, J., Chen, M., Carré, F., Heintz, J., & Hausmanns, R. (2014, April). Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates and Challenges. WIEGO Working Paper (Statistics), 2.
- Voskoboynikov, I., & Gimpelson, V. (2015). Productivity Growth, Structural Change and Informality: the Case of Russia. Moscow: Higher School of Economics.
- World Bank. (2016). Russian Federation, Systematic Country Diagnostic: Pathways to Inclusive Growth. Washington DC: World Bank Group.
- World Bank. (2018). Rolling Back Russia's Spatial Disparities: Re-assembling the Soviet Jigsaw Under a Market Economy. Washington, DC: World Bank. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29866>.



© 2019 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
Some rights reserved

1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



This work is available under the  
Creative Commons Attribution 3.0  
IGO license (CC BY 3.0 IGO)  
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>.



**ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА**