



Международная
организация
труда

▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике:

дорожные карты для Азербайджана,
Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

Сравнительный обзор страновых обследований по вопросу комплексного
подхода к формализации неформальной экономики в Центральной Азии

▶ **На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике:**

дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

Сравнительный обзор страновых обследований по вопросу комплексного подхода к формализации неформальной экономики в Центральной Азии

© Международная организация труда, 2021

Первое издание, 2021 год

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org

На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

ISBN: 9789220342701 (Print)

ISBN: 9789220342718 (Web PDF)

Также издано на английском языке: *Towards integrated strategy for the transition to formality: Road maps for Azerbaijan, Kyrgyz Republic, Tajikistan and Uzbekistan*. ISBN 9789220342688 (Print); 9789220342695 (Web PDF)

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns.

Отпечатано в России

► Содержание

Предисловие	1
Сводное резюме	2
1. Введение	7
2. Неформальная экономика в четырех странах	10
2.1 Масштабы неформальной экономики	10
2.2 Природа неформальной экономики	11
3. Формализация неформальной экономики как стратегическая цель	16
4. Разработка единого согласованного правительственного подхода	20
4.1 Скоординированная межведомственная стратегия	20
4.2 Координация операционной деятельности	21
4.3 Сотрудничество в области сбора, анализа и обмена данными	23
4.4 Усиление вовлеченности социальных партнеров	26
5. Политические меры для перехода к формальной экономике	31
5.1 Введение	31
5.2 Повышение эффективности санкций	34
5.3 Увеличение риска выявления нарушений	35
5.4 Упрощение участия в формальной экономике и расширение его преимуществ	39
5.5 Разъяснительная работа и повышение осведомленности	43
5.6 Модернизация формальных институтов	49
6. Выводы и рекомендации	57
6.1 Дорожная карта для четырех стран: следующие шаги	57
6.2 Рекомендации по сотрудничеству Юг-Юг и сотрудничеству по оси Юг-Север, а также обмену опытом	62
Источники	63

РИСУНКИ

Рисунок 1: Политические подходы и меры по борьбе с неформальной экономикой	32
--	----

ТАБЛИЦЫ

Таблица: Распространенность и влияние неформальных предприятий, 2019 г.	3
Таблица 1: Респонденты опросника	8
Таблица 2: Распространенность и влияние неформальных предприятий	11
Таблица 3: Распространенность и влияние неформальной экономики: по секторам	12
Таблица 4: Распространенность и влияние неформальной экономики: по размеру предприятий	14
Таблица 5: Распространенность и влияние неформальной экономики: по склонности к экспорту	15
Таблица 6: Целевые показатели по борьбе с неформальной экономикой, установленные в правоприменительном ведомстве	17
Таблица 7: Диапазон применяемых санкций	34
Таблица 8: Диапазон применяемых методов выявления нарушений	36
Таблица 9: Диапазон применяемых стимулов	40
Таблица 10: Диапазон действующих инициатив в области образования и повышения осведомленности	44
Таблица 11: Примеры техник нейтрализации, используемых лицами с девиантным поведением для оправдания своих действий	48
Таблица 12: Связь формальных институциональных условий и неформальности	53

ВСТАВКИ

Вставка 1: Принятие формализации неформальной экономики как стратегической цели в Государственной инспекции труда Латвии	18
Вставка 2: Общие процедуры, которым надлежит следовать при постановке целей	19
Вставка 3: Примеры успешного опыта применения объединенной межведомственной стратегии	21
Вставка 4: Скоординированные проверки в Сербии	21
Вставка 5: Примеры успешного опыта координации операционной деятельности	23
Вставка 6: Ключевые вопросы в области сбора, анализа и обмена данными	24
Вставка 7: Примеры успешного опыта межведомственного сотрудничества в области извлечения данных, их анализа и обмена ими	25
Вставка 8: Практическое руководство для оказания правоприменительным ведомствам помощи в вопросе определения и организации партнерских отношений, необходимых для облегчения перехода к формальной экономике	26
Вставка 9: Построение партнерских отношений	27
Вставка 10: Управление партнерскими отношениями	28
Вставка 11: Примеры успешного опыта вовлечения социальных партнеров	30
Вставка 12: Разработка системы наказаний для формализации неформальной экономики, Греция	35
Вставка 13: Пакеты инструментальных средств для более эффективного сбора и сопоставления данных для выявления предприятий в зоне риска	37
Вставка 14: Предварительная и ретроспективная оценка политических инициатив	37
Вставка 15: Экспериментальные исследования	38
Вставка 16: Примеры успешного опыта увеличения риска выявления нарушений	39
Вставка 17: Инициатива по добровольному раскрытию нарушений, Косово	42
Вставка 18: Примеры успешного опыта упрощения участия в формальной экономике и расширения его преимуществ	43
Вставка 19: Планирование информационно-просветительской кампании: пошаговое руководство	45
Вставка 20: Ключевые особенности рекомендуемых методик разработки информационно-просветительских кампаний	46
Вставка 21: Примеры успешных инициатив в области образования и повышения осведомленности	47

► Предисловие

Инициатива по сотрудничеству Юг-Юг и сотрудничеству по оси Юг-Север в Восточной Европе и Центральной Азии направлена на организацию обмена знаниями и взаимного обучения с целью содействия разработке согласованных и комплексных стратегий перехода к формальной экономике в четырех странах с одним из самых высоких уровней распространения неформальной экономики в регионе: Таджикистане, Киргизстане, Узбекистане и Азербайджане.

Инициатива, выдвинутая Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии совместно с базирующимся в Женеве подразделением МОТ по сотрудничеству Юг-Юг, включает в себя проведение семинаров по обмену знаниями; сравнительный анализ политических мер и институциональных механизмов, нацеленных на стимулирование формализации, и оценку их эффективности; взаимное обучение между странами, обмен опытом и передовой практикой, применяемой трехсторонними партнерами.

Настоящий отчет «На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана» показывает достигнутый на данный момент прогресс в четырех выбранных странах на основании проведенного в июле 2020 года анкетного опроса по самооценке важнейших политических мер: от выявления неформальности до санкций и стимулов в области формализации. Окончательное обсуждение отчета прошло в ходе первого семинара по обмену опытом, проведенного в формате видеоконференции 28 октября 2020 года.

Автором отчета выступил международный эксперт и консультант МОТ Колин Уильямс; подготовка анкетного опроса проводилась с учетом ценных комментариев, полученных в ходе консультаций со следующими специалистами Группы технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Бюро МОТ в Москве): Владимир Чурович (главный специалист по деятельности работодателей), Гоча Александрия (главный специалист по деятельности трудящихся), Лео Сиббел (главный специалист по международным трудовым нормам и трудовому праву) и Валентин Мокану (главный специалист по регулированию вопросов труда, инспекции труда и охране труда). Координаторами всех мероприятий выступили Михаил Пушкин, заместитель директора Бюро МОТ в Москве, и Анита Аморим, руководитель Группы новых и специальных партнерских отношений МОТ в Женеве.

Работе над отчетом в значительной мере способствовали участие и ответы на вопросы анкеты, предоставленные Министерством труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики в лице Департамента анализа и стратегического планирования; Национальной конфедерацией организаций предпринимателей (работодателей) Азербайджанской Республики (ASK) и Конфедерацией профсоюзов Азербайджана (КПА). Со стороны Киргизстана участие приняли Министерство труда и социального развития в лице Департамента трудовых отношений; представители профсоюзов строительного сектора и текстильной промышленности, а также организация работодателей «Бизнес-ассоциация JIA». Со стороны Таджикистана участие приняли Министерство труда, миграции и занятости населения в лице Отдела рынка труда, Агентство труда и занятости населения; Отдел прогнозирования и анализа, Отдел международных связей, Научно-исследовательский институт труда, миграции и занятости населения; а также Федерация независимых профсоюзов Таджикистана. Наконец, со стороны Узбекистана участие приняли Министерство занятости и трудовых отношений в лице Департамента социальной политики, Департамента анализа рынка труда и трудовой миграции; Федерация профсоюзов; а также Конфедерация работодателей Узбекистана.

► Сводное резюме

Для многих стран характерна фрагментарная и несогласованная модель деятельности различных государственных органов, ответственных за переход к формальной экономике, а также ограниченность участия социальных партнеров и неполнота диапазона применяемых политических мер. Для изменения данной ситуации был предложен комплексный стратегический подход. Он подразумевает следующее:

национальное правительство способствует переходу к формальной экономике, применяя единый правительственный подход для достижения необходимой инклюзивной структурной перестройки, объединяет сферы трудового и налогового законодательства с законодательством по социальному обеспечению, вовлекает социальных партнеров, а также использует полный спектр доступных прямых и косвенных политических мер для усиления как полномочий власти, так и доверия к ней (Lareyre and Williams, 2020).

В структуре этого подхода можно выделить три основных компонента:

- смещение цели с «сокращения масштабов неформальной экономики» к «формализации неформальной экономики»;
- разработка единого согласованного правительственного подхода;
- внедрение полного спектра прямых и косвенных политических инструментов.

В настоящем отчете представлены дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана, призванные содействовать продвижению в направлении комплексного стратегического подхода для облегчения перехода к формальной экономике. Оценочное обследование исходных условий в этих странах опирается на анкетный опрос национальных правительственных учреждений и социальных партнеров, проведенный в июле-сентябре 2020 г.

Масштабы и характер неформальной занятости

Существует несколько источников сравнительных данных о неформальной занятости в этих четырех странах. Одним из них является Обследование предприятий Всемирного банка, в рамках которого опрашиваются формальные предприятия с более чем пятью сотрудниками и складывается картина распространенности неформальной занятости в четырех странах.

► Таблица.

Распространенность и влияние неформальных предприятий, 2019 г.

Показатель	Азербайджан	Киргизстан	Таджикистан	Узбекистан	Европа и Центральная Азия	Все страны мира
% предприятий, официально зарегистрированных на момент начала деятельности в стране	97,1	98	86,7	99,2	96,8	88,3
Количество лет ведения деятельности без официальной регистрации	0,1	0,1	0,4	0	0,2	0,7
% предприятий, конкурирующих с незарегистрированными или неформальными предприятиями	29,9	51,4	11,8	21,5	33,9	52,4
% предприятий, называющих значительным препятствием деятельность конкурентов в неформальном секторе	21,7	39,0	13,7	11,5	23,5	28,7

Источник: Обследование предприятий Всемирного банка.

Для принятия обоснованных политических решений приоритетной задачей является всестороннее обследование распространенности и характера неформальной экономики в этих четырех странах.

Формализация неформальной экономики как стратегическая цель

До сих пор правительства в большинстве случаев ставили перед собой стратегическую цель сокращения масштабов неформальной экономики. Это привело к тому, что государственные ведомства устанавливали такие целевые показатели, как количество проводимых инспекций/ проверок, выявляемость неформальной занятости в ходе проверок, ежегодная собираемость штрафов. Когда же стратегической целью является формализация неформальной экономики, целевым показателем становится количество предприятий или рабочих мест, перешедших в сферу формальной экономики.

Обследование показало, что Азербайджан принял эту стратегическую цель, а в Таджикистане и Узбекистане целевые показатели заключаются в сокращении масштабов неформальной экономики – однако в отношении принятия стратегической цели наблюдается прогресс.

Поэтому в качестве первого шага государственным ведомствам следует переформулировать свою стратегическую цель и стремиться не к сокращению масштабов неформальной экономики, а к формализации неформальной экономики. Затем следует ставить задачи по формализации неформальной экономики, отвечающие концепции SMART: Specific (конкретные), Measurable (измеримые общепринятым способом), Achievable (достижимые), Realistic (реалистичные) и Time-bound (ограниченные во времени).

- ▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

Разработка единого согласованного правительственного подхода

Процесс разработки единого согласованного правительственного подхода включает в себя четыре субкомпонента:

- ▶ скоординированная межведомственная стратегия;
- ▶ координация операционной деятельности внутри правительства;
- ▶ межведомственная координация в области сбора, анализа и обмена данными;
- ▶ налаживание вовлечения социальных партнеров.

Скоординированная межведомственная стратегия

Как правило, разные правительственные ведомства отвечают за разные аспекты решения проблемы неформальной экономики (например, налоговые органы следят за уплатой налогов, инспекции труда – за соблюдением трудового законодательства, а органы социального страхования – за отчислением страховых взносов). Эти ведомства часто действуют разобщенно и имеют самостоятельные стратегии и цели. В результате стратегический подход к неформальной экономике является фрагментарным и несогласованным, отсутствует общая и/или совместная стратегия, стратегические цели или задачи.

Более комплексный стратегический подход заключается в создании органа, ответственного за разработку и координацию стратегии в отношении неформальной экономики. Этот орган также может устанавливать горизонтальные сквозные стратегические цели и общие задачи для всех государственных ведомств, а также формы совместной/общей отчетности, мониторинга и оценки.

В Таджикистане существует единый орган, отвечающий за национальную стратегию, как и в Азербайджане, хотя здесь за каждый ее аспект отвечает отдельное ведомство. В Узбекистане каждое ведомство отвечает за отдельный аспект. В Таджикистане существует единый набор общенациональных целевых показателей в борьбе с неформальной экономикой, который является общим для всего правительства, в то время как в Азербайджане и Узбекистане некоторые правительственные ведомства имеют общие целевые показатели.

Возможное направление дальнейших действий, примером которого являются Азербайджан и Таджикистан, заключается, во-первых, в создании органа, ответственного за разработку и координацию стратегии в отношении неформальной экономики, и, во-вторых, в создании национальной стратегии, включающей в себя горизонтальные сквозные стратегические цели и общие задачи для всех государственных ведомств.

Координация операционной деятельности внутри правительства

Сложившаяся практика такова, что различные правоприменительные органы ведут операционную деятельность отдельно, не координируя свои действия друг с другом. Более благоприятный для бизнеса и эффективный подход состоит в координации операционной деятельности – например, в проведении совместных или согласованных проверок, а также скоординированных образовательных и информационных мероприятий.

В Азербайджане цель осуществления совместной операционной деятельности с другими организациями страны полностью принята, а в Таджикистане и Узбекистане ведется обсуждение этого подхода. В Азербайджане был введен целевой показатель, отражающий процент мероприятий, которые проводятся совместно или согласованно с другими организациями страны, в то время как в Таджикистане было принято решение относительно его введения, а в Узбекистане ведется его обсуждение.

Возможное направление дальнейших действий – установление каждым правоприменительным ведомством целевых показателей с указанием того, какая доля деятельности будет вестись в сотрудничестве с другими ведомствами (например, доля всех проверок, которые будут проводиться совместно или согласованно; соотношение образовательных и информационных мероприятий, которые будут планироваться и проводиться вместе с другими ведомствами и/или социальными партнерами).

Межведомственная координация деятельности по сбору, анализу и обмену данными

У ведомств в Азербайджане есть полный электронный доступ ко всем необходимым данным в базах данных других ведомств, в то время как в Узбекистане у них есть электронный доступ к некоторым данным других правоприменительных ведомств, а в Таджикистане правоприменительное ведомство получает распечатки данных от других правоприменительных ведомств.

В части анализа данных ни в одной стране нет единой центральной структуры, которая хранила бы данные и осуществляла их анализ для всех правоприменительных ведомств. В Таджикистане правоприменительное ведомство может напрямую анализировать некоторые интересующие его базы данных других ведомств, в то время как в Азербайджане и Узбекистане правоприменительное ведомство получает данные от других правоприменительных ведомств и может импортировать эти данные в свою базу данных.

Первым шагом к более эффективному выявлению неформальной занятости для всех государственных учреждений является создание электронных баз данных (например, учет индивидуального сопровождения клиентов, реестры занятости, реестры коммерческих компаний), которые будут содержать оперативные и актуальные данные, собираемые с наименьшими затратами (например, путем возложения на работодателя ответственности за обновление статуса регистрации/снятия с учета сотрудника до первого дня работы/в последний день работы).

Следующим шагом является обеспечение совместимости этих баз данных с базами данных других государственных учреждений и министерств, чтобы данными можно было обмениваться в электронном виде, и заключение двусторонних и многосторонних соглашений о взаимном обмене данными.

Заключительным этапом станет рассмотрение вопроса о создании центральной структуры, которая будет хранить объединенные базы данных всех правоприменительных ведомств и осуществлять анализ данных для всех правоприменительных ведомств и министерств.

Налаживание вовлечения социальных партнеров

Первый шаг, который должно сделать любое ведомство, чтобы усилить вовлеченность социальных партнеров, заключается в том, чтобы:

- определить социальных партнеров (например, профсоюзы, федерации работодателей);
- для каждого социального партнера определить его роль и актуальность для различных функций государственного ведомства (например, передача на рассмотрение, обмен информацией, обнаружение, предотвращение, совместные проверки);
- определить уровень (общенациональный, региональный, местный), на котором будут выстраиваться связи, в том числе на уровне общего координационного органа.

После того как социальные партнеры и их роли определены, вторым шагом становится создание партнерских отношений с ними. Для этого требуется:

- выделение штатных единиц с задачей выстраивания партнерских отношений на разных уровнях организационной структуры правоприменительных ведомств;
- возложение на сотрудников, отвечающих за создание партнерских отношений, конкретных обязанностей;
- решение проблем, возникающих на разных уровнях при выстраивании партнерских отношений.

Третий шаг заключается в управлении этими партнерствами путем:

- вовлечения их во все соответствующие этапы процесса стратегического управления и предоставления услуг;
- разработки прозрачных соглашений с четко разграниченными обязанностями;
- систематического мониторинга и оценки результатов соглашений о партнерстве;
- обмена результатами мониторинга/оценки с партнерами.

При этом социальные партнеры могут рассмотреть возможность выполнения этих же действий для выстраивания собственных партнерств, а именно: определить те государственные учреждения/группы

учреждений/общий координационный орган, с которыми они хотят строить партнерские отношения, и цель такого партнерства; понять, как будут строиться эти партнерские отношения и как ими управлять. Они также могут продумать использование определенных инструментов и мер.

По сведениям из Азербайджана, почти все эти шаги были предприняты, в то время как для Таджикистана и Узбекистана это актуально в меньшей степени. В Узбекистане существует ощущение большей вовлеченности федерации работодателей, чем конфедерации профсоюзов.

Внедрение полного спектра прямых и косвенных инструментов

Для облегчения перехода к формальной экономике могут применяться меры прямого регулирования, препятствующие участию в неформальной экономике за счет увеличения риска выявления нарушений и ужесточения наказаний (т. е. «метод кнута»), а также стимулы, делающие участие в формальной экономике проще и выгоднее (т. е. «метод пряника»). Однако участие в неформальной экономике не всегда становится для работодателей и работников результатом исключительно рационального экономического решения, поэтому недостаточно просто обеспечить такое положение вещей, при котором затраты будут перевешивать выгоды. Неформальность также порождается недостатками в работе формальных институций, которые ведут к несогласованности нормативно-правовой базы с тем, что приемлемо для населения (то есть к несовпадению норм поведения на государственном и гражданском уровне). Следовательно, необходимо проводить образовательные и информационные кампании о преимуществах формальности. Однако степень неприемлемости неформальности вряд ли изменится без улучшения работы формальных институций, что требует более широкой инклюзивной структурной перестройки.

Хотя четыре рассматриваемые страны приняли широкий спектр доступных прямых и косвенных политических мер, они также заявляют о необходимости улучшения методов выявления нарушений, а также расширения диапазона мер стимулирования, разъяснительной работы и повышения осведомленности. Здесь представлен ряд примеров, демонстрирующих передовой опыт реализации таких политических инициатив, который теоретически можно распространить на эти четыре страны.

Однако для достижения успеха необходимо наделить профильные учреждения полномочиями и обеспечить ресурсами, необходимыми для их эффективного содействия формализации неформальной экономики как по отдельности, так и на уровне всего правительства. Без соблюдения этого условия они не смогут обеспечить соблюдение формальных правил и стимулировать приверженность им, чтобы облегчить переход к формальной экономике.

Обобщение опыта для сотрудничества Юг-Юг и сотрудничества по оси Юг-Север

Рассматриваемым здесь четырем странам не нужно заново «изобретать колесо» при разработке комплексного стратегического подхода для перехода к формальной экономике и дорожных карт для достижения этой цели. В настоящем проекте и отчете представлены преимущества обмена знаниями, навыками, ресурсами и техническими наработками посредством совместных региональных и межрегиональных действий, в том числе партнерств с участием правительств, региональных организаций, гражданского общества, научного сообщества и частного сектора – все это призвано способствовать достижению частных и/или общих целей наращивания национального потенциала. В результате происходящего процесса взаимного обучения страны получают возможность обмениваться сведениями о трудностях, сопряженных с достижением прогресса по каждому из компонентов комплексного стратегического подхода, а также о путях их преодоления для ускорения прогресса по каждому из компонентов, чего не удалось бы добиться иным способом.

▶ 1. Введение

Отправной точкой для настоящего отчета является осознание того факта, что для многих стран зачастую характерна фрагментарная и несогласованная модель деятельности различных государственных органов, ответственных за содействие переходу к формальной экономике, а также недостаточная вовлеченность социальных партнеров и неполнота диапазона применяемых политических мер. Результатом этого становится отсутствие комплексного стратегического подхода.

В рамках настоящего документа можно дать следующее определение **комплексного стратегического подхода**:

национальное правительство способствует переходу к формальной экономике, применяя единый правительственный подход для достижения необходимой инклюзивной структурной перестройки, объединяет сферы трудового и налогового законодательства с законодательством по социальному обеспечению, вовлекает социальных партнеров, а также использует полный спектр доступных прямых и косвенных политических мер для усиления как полномочий власти, так и доверия к ней (Lapeyre and Williams, 2020).

В структуре этого комплексного стратегического подхода можно выделить три основных компонента.

- ▶ Смещение цели с «сокращения масштабов неформальной экономики» к «формализации неформальной экономики».
- ▶ Разработка единого согласованного правительственного подхода, включающая в себя четыре субкомпонента:
 - ▶ скоординированная межведомственная стратегия;
 - ▶ координация операционной деятельности внутри правительства;
 - ▶ межведомственная координация в области сбора, анализа и обмена данными;
 - ▶ налаживание вовлечения социальных партнеров.
- ▶ Внедрение полного спектра прямых и косвенных инструментов, а именно:
 - ▶ введение более эффективных санкций;
 - ▶ увеличение риска выявления нарушений;
 - ▶ упрощение участия в формальной экономике и расширение преимуществ такого участия;
 - ▶ проведение образовательных и информационных кампаний;
 - ▶ модернизация правоприменительных ведомств.

В настоящем отчете представлена дорожная карта для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана, призванная содействовать продвижению в направлении комплексного стратегического подхода для облегчения перехода к формальной экономике. Оценочное обследование исходных условий в этих странах опирается на анкетный опрос национальных правительственных учреждений и социальных партнеров, проведенный в июле-сентябре 2020 г. Всего было получено 5 заполненных опросников: один из Азербайджана, ни одного из Киргизской Республики, один из Таджикистана и три из Узбекистана (**Таблица 1**).

► Таблица 1.

Респонденты опросника

Страна	Министерства	Профсоюзы	Федерации работодателей
Азербайджан	Министерство труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики		
Киргизстан			
Таджикистан	Министерство труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан		
Узбекистан	Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан	Федерация профсоюзов Узбекистана	Конфедерация работодателей Узбекистана

Цель отчетности об их прогрессе в направлении принятия комплексного стратегического подхода заключается в содействии **сотрудничеству Юг-Юг и сотрудничеству по оси Юг-Север**. В данном случае под **сотрудничеством Юг-Юг** понимается процесс, в ходе которого две или более развивающиеся страны преследуют свои частные и/или общие цели наращивания национального потенциала путем обмена знаниями, навыками, ресурсами и техническими работками, а также посредством совместных региональных и межрегиональных действий, в том числе партнерств с участием правительств, региональных организаций, гражданского общества, научного сообщества и частного сектора в целях достижения частной и/или обоюдной пользы внутри регионов и в их совокупности. Сотрудничество Юг-Юг и сотрудничество по оси Юг-Север нацелено на развитие самодостаточности и укрепление связей между партнерами по развитию, обладающими сходными характеристиками, проблематикой и областями для реализации возможностей. Сотрудничество Юг-Юг не заменяет собой, а дополняет сотрудничество Север-Юг¹. Понятие **сотрудничества по оси Юг-Север** в данном случае означает сотрудничество Юг-Юг, поддерживаемое «северным» партнером. Сотрудничество по оси Юг-Север часто подразумевает участие в финансировании со стороны северного партнера, так и предоставление технических знаний южным партнером в целях поддержки другой развивающейся страны. Концепция заключается в объединении ресурсов и опыта сторон в рамках деятельности, соответствующей принципам горизонтальности, которые определяют характер сотрудничества Юг-Юг. Поэтому развитие сотрудничества должно определяться участвующими в нем развивающимися странами и соответствовать их национальным приоритетам.

Сотрудничество Юг-Юг и сотрудничество по оси Юг-Север также могут использовать потенциал международных и региональных организаций, двусторонних агентств, академических учреждений, национальных учреждений и других сетей. Трехсторонние участники и партнеры МОТ продемонстрировали свою поддержку сотрудничества Юг-Юг и сотрудничества по оси Юг-Север, следуя принципам солидарности и невыдвижения условий и тем самым способствуя сотрудничеству между развивающимися странами. Это равноправное партнерство является основополагающим для интеграции Программы достойного труда.

¹ Сотрудничество Юг-Юг основано на благоприятном воздействии общности между состоящими в нем странами на любом из уровней – культурном, экономическом, политическом и социальном. Благодаря сходству уровней развития, насущных задач и накопленного опыта передовые практики одной страны могут быть легко адаптированы для другой страны Юга. Обмен обоснованной передовой практикой и ее адаптация – экономически эффективные средства решения задач в области развития.

В целях содействия процессу взаимного обучения в разделе 2 представлен краткий обзор масштабов и характера неформальной экономики в рассматриваемых четырех странах. В разделе 3 приводятся сведения о прогрессе в реализации стратегической цели формализации неформальной экономики, а также о том, какой дальнейший прогресс необходим. Затем дается оценка прогресса, достигнутого в вопросах разработки единого согласованного правительственного подхода, приведенная в разделе 4, посвященном рассмотрению координирования стратегии, операционной деятельности, сбору данных, их сопоставлению и анализу, а также последовательному повышению вовлеченности социальных партнеров. Раздел 5 содержит сведения о полном спектре доступных политических мер, а также рассматривает такие аспекты, как введение более эффективных санкций, увеличение риска выявления нарушений, упрощение участия в декларируемых формах труда и расширение преимуществ такого участия, налаживание образовательной и информационной деятельности, дальнейшая модернизация правоприменительных ведомств. В разделе 6 делаются выводы и излагаются рекомендации для четырех стран.

Термин «неформальная экономика», согласно Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204, стр. 2,3), (а) относится ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике вовсе не охватываются или охватываются не в полной мере формальными отношениями; (b) не охватывает противозаконную деятельность, в частности оказание услуг или производство, продажу, обладание или пользование товарами, запрещенными законом, включая производство и незаконный оборот наркотиков, незаконное производство оружия и торговлю им, торговлю людьми и отмывание денег, по определению соответствующих международных договоров.

Таким образом, считается, что наемные работники занимают неформальные рабочие места в том случае, если их трудовые отношения в силу законодательства или на практике не регулируются национальным трудовым законодательством, их доходы не облагаются налогом, они лишены социальной защиты или прав на некоторые льготы в области занятости (заблаговременное уведомление об увольнении, выплата выходного пособия, оплачиваемый ежегодный отпуск или отпуск по болезни и т. д.). Причины этого могут быть следующими: сокрытие рабочих мест или наемных работников; временные работы или работы ограниченной продолжительности; работы с продолжительностью рабочего времени или ставками оплаты труда ниже установленных норм (например, в отношении взносов в фонды социального обеспечения); а также несоблюдение законодательства и нормативных правовых актов на практике.

Работодатели и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, рассматриваются как неформальные в том случае, если их экономические единицы принадлежат к неформальному сектору. Неформальный сектор представляет собой совокупность некорпорированных предприятий домашних хозяйств (не представляющих собой самостоятельные юридические лица, существующие независимо от владельцев)², производящих рыночную продукцию, пусть даже частично, и не имеющих полного набора счетов и/или не зарегистрированных в соответствии с национальным законодательством. Кроме того, неформально занятыми считаются все помогающие члены семьи. Для измерения неформальной занятости страны пользуются различными практическими критериями из числа вышеупомянутых в соответствии со страновыми особенностями и обстоятельствами.

Таким образом, единственное различие между неформальной и формальной занятостью в рамках настоящего отчета состоит в том, что работники и экономические единицы – в силу законодательства или на практике – не охватываются или охватываются не в полной мере официальными правовыми положениями. Существование прочих отличий не означает принадлежности к неформальной экономике. Например, в случае незаконного предоставления товаров и оказания услуг речь будет идти о более широком контексте криминальной экономической деятельности.

2 ILO (1993), Резолюция о статистике занятости в неформальном секторе, принятая 15-й Международной конференцией статистиков труда.

► 2. Неформальная экономика в четырех странах

Основная занятость – примерно 60 % мировой рабочей силы – обеспечивается сферой неформальной экономики (ILO, 2018с). Хотя теории модернизации 1950-х и 1960-х годов предсказывали процесс всеобщего стремления стран к созданию формальных рабочих мест в рамках растущей области современных производств, за прошедшие десятилетия неформальная экономика проявила исключительную устойчивость и жизнеспособность. Сегодня на сферу неформальной экономики приходится основная занятость более двух миллиардов работников. Хотя некоторые из этих работников имеют приемлемый уровень средств к существованию и доходов, большинство в значительной степени подвержено основным рискам и широкому спектру проявлений дефицита достойного труда, поскольку они не охвачены нормативно-правовой базой и исключены из схем социальной защиты. Вследствие этого неформальная экономика влечет серьезные проблемы в части прав трудящихся, гендерного равенства и инклюзивного развития. Она также оказывает негативное влияние на: i) развитие устойчивых предприятий (т. е. на производительность, технический прогресс и честную конкуренцию); ii) окружающую среду; iii) доходы государственного бюджета; iv) широту диапазона действий правительств (ILO, 2015).

2.1 Масштабы неформальной экономики

Поскольку неформальная экономика имеет скрытый характер, все измерения ее масштабов являются предположениями, основанными на различных методах приближения.

Одна из таких примерных оценок приводится в Обследовании предприятий Всемирного банка, представляющем собой обследование репрезентативной выборки формальных предприятий с пятью или более сотрудниками. Согласно **Таблице 2**, на момент начала деятельности были официально зарегистрированы 97,1 % предприятий в Азербайджане, 98 % в Киргизской Республике, 86,7 % в Таджикистане и 99,2 % в Узбекистане. Эти цифры сходны с показателями Европы и Центральной Азии, но значительно лучше общемирового значения в размере 88,3 %. Более того, незарегистрированные в начале работы предприятия оставались таковыми недолго (0,1–0,4 года). Впрочем, в ходе этого обследования опрашиваются только формальные предприятия, на которых занято пять и более сотрудников. Может существовать множество предприятий, которые открылись без регистрации и остались незарегистрированными. Теоретически доказательством этому может служить тот факт, что о необходимости конкурировать с незарегистрированными или неформальными предприятиями сообщают 29,9 % опрошенных формальных предприятий в Азербайджане, 51,4 % в Киргизской Республике, 11,8 % в Таджикистане и 21,5 % в Узбекистане. Более того, деятельность конкурентов в неформальном секторе называют значительным препятствием 21,7 % формальных предприятий (каждое пятое) в Азербайджане, 39,0 % в Киргизской Республике, 13,7 % в Таджикистане и 11,5 % в Узбекистане. Хотя эти процентные доли в основном ниже, чем в регионе Европы и Центральной Азии в целом, а также ниже общемировых показателей, они, тем не менее, указывают на то, что значительное меньшинство формальных предприятий конкурирует с деятельностью незарегистрированных или неформальных предприятий и испытывает ограничения в связи с ней.

► Таблица 2.

Распространенность и влияние неформальных предприятий

Показатель	Азербайджан 2019	Киргизстан 2019	Таджикистан 2019	Узбекистан 2019	Европа и Центральная Азия	Все страны мира
% предприятий, официально зарегистрированных на момент начала деятельности в стране	97,1	98	86,7	99,2	96,8	88,3
Количество лет ведения деятельности без официальной регистрации	0,1	0,1	0,4	0	0,2	0,7
% предприятий, конкурирующих с незарегистрированными или неформальными предприятиями	29,9	51,4	11,8	21,5	33,9	52,4
% предприятий, называющих значительным препятствием деятельность конкурентов в неформальном секторе	21,7	39	13,7	11,5	23,5	28,7

Источник: Обследование предприятий Всемирного банка, 2019 г.

2.2 Природа неформальной экономики

Относительно секторов, в которых сконцентрирована неформальная экономика, Обследование предприятий Всемирного банка показывает, что начало деятельности без регистрации несколько чаще встречается в обрабатывающей промышленности, чем на предприятиях сферы услуг во всех четырех странах (**Таблица 3**). Если же говорить о составляющих сферы услуг, то предприятия сферы розничной торговли реже открываются без регистрации, чем производители прочих услуг.

Во всех четырех странах нет единых тенденций в отношении того, менее ли склонны производственные предприятия заявлять о конкуренции с незарегистрированными или неформальными предприятиями, чем предприятия сферы услуг; также нет общих тенденций относительно того, более ли склонны производственные предприятия заявлять о том, что деятельность конкурентов в неформальном секторе представляет значительное препятствие, чем предприятия сферы услуг.

► Таблица 3.

Распространенность и влияние неформальной экономики: по секторам

Показатель	Азербайджан 2019	Киргизстан 2019	Таджикистан 2019	Узбекистан 2019	Европа и Центральная Азия	Все страны мира
% предприятий, официально зарегистрированных на момент начала деятельности в стране						88,3
Вся обрабатывающая промышленность	100,0	97,6	80,6	96,6	96,3	0,7
Все услуги	96,5	98,2	90,7	99,0	97,1	52,4
Розничная торговля	97,6	99,0	88,3	97,4		28,7
Прочие услуги	96,0	97,8	91,5	99,4		
Количество лет ведения деятельности без официальной регистрации						
Вся обрабатывающая промышленность	0,0	0,2	0,4	0,0	0,3	
Все услуги	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1	
Розничная торговля	0,0	0,1	0,2	0,0		
Прочие услуги	0,1	0,1	0,4	0,0		
% предприятий, конкурирующих с незарегистрированными или неформальными предприятиями						
Вся обрабатывающая промышленность	37,0	52,9	14,3	23,5	31,7	
Все услуги	28,6	50,6	14,3	20,4	34,6	
Розничная торговля	24,0	53,5	12,2	10,5		
Прочие услуги	30,6	48,9	9,3	23,0		
% предприятий, называющих значительным препятствием деятельность конкурентов в неформальном секторе						
Вся обрабатывающая промышленность	25,6	34,8	10,0	14,9	21,9	
Все услуги	21,0	41,4	16,2	9,6	24,2	
Розничная торговля	14,9	39	16,9	7,5		
Прочие услуги	23,6	42,7	16,0	10,1		

Источник: Обследование предприятий Всемирного банка, 2019 г.

Говоря о том, как распространенность и влияние неформального сектора зависит от размера предприятия, **Таблица 4** снова указывает на отсутствие четких тенденций в отношении того, открывались ли малые формальные предприятия без регистрации с большей вероятностью, чем более крупные, хотя в настоящее время крупные предприятия дольше работают без регистрации, чем меньшие по размеру. Теоретически это позволяет предположить, что начало работы без регистрации положительно сказывается на будущем росте предприятий после их формализации, и чем дольше они остаются незарегистрированными, тем более значителен их рост в будущем. Это является веским доводом в пользу поощрения предприятий к переходу в сферу формальной экономики, поскольку незарегистрированные предприятия могут со временем превратиться в крупные формальные субъекты бизнеса.

Примечательно, что не только малые предприятия говорят о конкуренции с незарегистрированными или неформальными предприятиями. Так же считают средние и крупные предприятия. Аналогичным образом, предприятия всех размеров называют деятельность конкурентов в неформальном секторе значительным препятствием.

Таблица 5 показывает, насколько распространенность и влияние неформальной экономики зависят от того, работают ли предприятия на экспорт. Как мы видим, не являющиеся экспортерами формальные предприятия с большей вероятностью начинают работать без регистрации, чем предприятия, которые напрямую экспортируют 10 % или более своей продукции. Мы также видим, что не занимающиеся экспортом предприятия с меньшей вероятностью оказываются вынуждены конкурировать с незарегистрированными или неформальными предприятиями. Однако именно экспортеры чаще говорят о том, что деятельность конкурентов в неформальном секторе является для них значительным препятствием.

Важно отметить, что в рамках Обследования предприятий Всемирного банка опрашиваются только формальные предприятия с пятью или более сотрудниками. Таким образом, оно не предлагает репрезентативной выборки для всего бизнес-сообщества и не охватывает неформальные предприятия. Для принятия обоснованных политических решений приоритетной задачей является проведение **всестороннего обследования распространенности и характера неформальной экономики в этих четырех странах**. Без него не удастся понять, целесообразен ли выбор конкретных секторов и операторов в качестве объектов для политических мер, а также ведется ли борьба с основными причинами, по которым предприятия и граждане занимаются неформальной работой.

► Таблица 4.

Распространенность и влияние неформальной экономики: по размеру предприятий

Показатель	Азербайджан 2019	Киргизстан 2019	Таджикистан 2019	Узбекистан 2019	Европа и Центральная Азия	Все страны мира
% предприятий, официально зарегистрированных на момент начала деятельности в стране						88,3
Малые (5-19)	96,2	97,2	87,2	99,1	96,6	86,8
Средние (20-99)	97,2	100	86	99,6	96,9	90,6
Крупные (100+)	100,0	95,7	84	100	97,7	93,0
Количество лет ведения деятельности без официальной регистрации						
Малые (5-19)	0,0	0,1	0,3	0	0,2	0,7
Средние (20-99)	0,2	0	0,3	0	0,2	0,6
Крупные (100+)	0,0	0,6	1,8	0,3	0,3	0,7
% предприятий, конкурирующих с незарегистрированными или неформальными предприятиями						
Малые (5-19)	31,5	50,3	11,4	24,7	35,2	54,5
Средние (20-99)	31,2	54,8	10,0	13,3	32,6	50,0
Крупные (100+)	21,1	46,0	25,3	20,1	22,6	43,4
% предприятий, называющих значительным препятствием деятельность конкурентов в неформальном секторе						
Малые (5-19)	28,1	37,8	15	13,8	24,3	30,1
Средние (20-99)	13,5	41,3	11,1	6,5	22,6	27,0
Крупные (100+)	14,2	37,4	13,7	4,9	15,5	22,2

► Таблица 5.

Распространенность и влияние неформальной экономики: по склонности к экспорту

Показатель	Азербайджан 2019	Киргизстан 2019	Таджикистан 2019	Узбекистан 2019	Европа и Центральная Азия	Все страны мира
% предприятий, официально зарегистрированных на момент начала деятельности в стране						88,3
Прямой экспорт составляет 10 % продаж и более	100	98,3	91,9	100	97,1	91
Не являются экспортерами	96,6	98	86,5	99,2	96,8	87,9
Количество лет ведения деятельности без официальной регистрации						
Прямой экспорт составляет 10 % продаж и более	0	0,1	3,1	0	0,3	0,7
Не являются экспортерами	0,1	0,1	0,3	0	0,1	0,7
% предприятий, конкурирующих с незарегистрированными или неформальными предприятиями						
Прямой экспорт составляет 10 % продаж и более	24,4	51,8	14,1	45,6	30,6	46,3
Не являются экспортерами	30,4	51,4	12,1	20,5	34,9	53,3
% предприятий, называющих значительным препятствием деятельность конкурентов в неформальном секторе						
Прямой экспорт составляет 10 % продаж и более	24,8	38,2	45,7	30,6	22,5	24,3
Не являются экспортерами	20,8	39,1	13,1	10,6	24,0	29,2

► 3. Формализация неформальной экономики как стратегическая цель

До сих пор многие правительства ставили перед собой стратегическую цель сокращения масштабов неформальной экономики. К примеру, трудовые инспекции, преследуя эту цель, часто устанавливают такие целевые показатели, как:

- число проверок, которые они будут проводить;
- процент проверок, в ходе которых должны быть установлены факты участия в неформальной экономике;
- уровень собираемости штрафов.

Однако Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204) подчеркивает важность цели перехода от неформальной к формальной экономике. Рекомендация основана на уверенности в необходимости комплексной стратегии, ориентированной не только на работников неформальной экономики, но и на модель роста, обеспечивающую развитие достойного труда. Благодаря этому в ней представлены основные ориентиры для разработки комплексных стратегий, предполагающих достижение трех целей:

1. Содействие переходу работников и экономических единиц из неформальной в формальную экономику, соблюдая основополагающие права работников и обеспечивая возможности получения гарантированных доходов и средств к существованию, а также приобретения навыков предпринимательства.
2. Стимулирование процесса создания и сохранения предприятий и обеспечения их жизнеспособности, а также достойных рабочих мест в формальной экономике и обеспечения согласованности и последовательности макроэкономической политики, политики в сфере занятости, социальной защиты, а также других направлений социальной политики.
3. Предотвращение информализации рабочих мест в формальной экономике.

Еще одним международным инструментом являются Цели в области устойчивого развития, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2015 г., и в частности Цель 8: «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех». Задача 8.3 «Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам» направлена на содействие формализации, которая является условием достижения прогресса по показателю 8.3.1 ЦУР: Доля неформальной занятости в несельскохозяйственных секторах в разбивке по полу. Переход к формальной экономике также способствует достижению других ЦУР, таких как Цель 1: Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах (все задачи), Цель 5: Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек (задачи 5а, 5.4 и 5.5), Цель 10: Сокращение неравенства внутри стран и между ними (задачи 10.2 и 10.4) и Цель 16: Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях (задача 16.3).

Отчет Глобальной комиссии МОТ по вопросам будущего сферы труда (2019) отражает этот новый приоритет повестки дня в области развития, заявляя о намерении открыть возможности для «перехода в формальную экономику тех, кто участвует в неформальной занятости» (стр. 27). Аналогичным образом созданная Европейской комиссией Европейская платформа по решению проблем недеklarированного труда (European Platform Tackling Undeclared Work) выступает за преобразование недеklarированного труда в официальную занятость (European Commission, 2016; Williams, 2016, 2017).

Однако проблема заключается в том, что системы инспекции труда не могут добиваться формализации неформальной экономики, поскольку их полномочия, возможности и ресурсы

ограничены. В связи с этим опубликованные в 2020 г. общие замечания Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций 2019 г., касающиеся Конвенции 1947 года об инспекции труда (№ 81) и Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129), подчеркивают необходимость модернизации инспекций труда с учетом процесса формализации неформальной экономики, что соответствует предшествующим Конвенциям³.

Основная причина стремления к формализации неформальной экономики заключается в том, что две трети всех предприятий в мире начинают свою деятельность или работают, частично или полностью, в неформальной экономике (Autio and Fu, 2015), и по крайней мере половина всех предприятий мира работают без регистрации (Acs et al., 2013). Таким образом, формализация неформальной экономики направлена на использование обширных возможностей такого бизнеса и культуры предпринимательства путем перевода в сферу формальной экономики для содействия экономическому развитию и росту (Williams, 2017).

Стремление к формализации неформальной экономики, а не к ее искоренению, имеет важное значение для целей правительств и правоприменительных ведомств. Например, если стратегическая цель инспекций труда будет заключаться в формализации неформальной экономики, то ключевым показателем эффективности (KPI) станет количество фактов формализации трудовых отношений в год, а не количество выявленных случаев неформальной занятости и штрафов. Таким образом, показателем успешности правительства в вопросе формализации неформальной экономики будет нулевой (а не высокий) уровень выявления случаев неформальной занятости в ходе инспекций.

В **Таблице 6** показано, была ли принята эта стратегическая цель в четырех рассматриваемых странах. В то время как Азербайджан признает, что цель заключается в формализации неформальной экономики, и устанавливает целевые показатели, позволяющие дать числовую характеристику масштабов перехода от неформальной экономики к формальной, в Таджикистане и Узбекистане сохраняется цель по сокращению масштабов неформальной экономики.

► Таблица 6.

Целевые показатели по борьбе с неформальной экономикой, установленные в правоприменительном ведомстве

Страна	Организация	Цели	Какие цели/показатели/KPI используются сейчас?
Таджикистан	Министерство труда, миграции и занятости населения	Да	► Сократить масштабы неформальной занятости
Узбекистан	Министерство занятости и трудовых отношений	Да	► Сокращение доли неформального сектора (подготовка предложений по легализации неформального сектора)
Азербайджан	Министерство труда и социальной защиты населения	Да	► Количество подписанных трудовых договоров ► Количество застрахованных лиц, зарегистрированных в Государственном фонде социальной защиты населения ► Поступления от взносов по социальному обеспечению в Государственный фонд социальной защиты населения

3 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_752439.pdf

- ▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

Для достижения этих целей в Азербайджане применяются санкции и/или поощрения на всех уровнях организации и для всех групп сотрудников. В Узбекистане они не применяются.

Чтобы достичь прогресса в достижении этой стратегической цели и связанных с ней задач, приняты следующие шаги.

- ▶ Азербайджан уже полностью принял эту стратегическую цель, и сейчас для ее достижения необходима реализация национальной стратегии.
- ▶ По сведениям из Таджикистана, принято решение относительно ее введения.
- ▶ По сведениям из Узбекистана, ведется обсуждение. Для достижения дальнейшего прогресса можно было бы внести изменения в Национальную стратегию занятости и Национальную стратегию социальной защиты, включив в них эту стратегическую цель и связанные с ней целевые показатели.

Во **Вставке 1** на примере процесса, применяемого Государственной инспекцией труда Латвии, показано, как правоприменительное ведомство может изменить свою стратегическую цель сокращения масштабов неформальной экономики на ее формализацию.

▶ Вставка 1. Принятие формализации неформальной экономики как стратегической цели в Государственной инспекции труда Латвии

Осознавая необходимость ориентироваться на переход к формальной экономике, а не на выявление несоблюдения требований и наказание, Государственная инспекция труда Латвии (ГИТ) разработала новую стратегию на 2018-2019 гг. и изменила свои стратегические цели. Трудовые инспекции во всем мире могут сделать ряд важных выводов на основании этого опыта.

ГИТ осознала, что цели формализации неформальной экономики больше не отвечают такие традиционные ключевые показатели эффективности (КПИ), как: (i) количество проведенных проверок; (ii) доля выявленных случаев неформальной деятельности. Большое количество выявленных в ходе проверок случаев неформальности свидетельствует скорее о неспособности ГИТ формализовать неформальную экономику.

Ранее в качестве КПИ были установлены количество проведенных проверок и такой показатель эффективности, как количество выявленных случаев неформальной занятости (установленный на уровне 25 % проверок).

В рамках новой стратегии ГИТ в тестовом режиме установила новые КПИ. К ним относятся:

- ▶ число узаконенных трудовых отношений (задача увеличения в 2019 г. на 10 % от уровня 2018 г.);
- ▶ количество предоставленных рекомендаций/консультаций (для выбранных в тестовом режиме предприятий в двух секторах, где преобладает неформальная занятость).

Было установлено, что в 76 % случаев выявления неформальной занятости в ходе проверок граждане заключали официальный трудовой договор или регистрировались в Службе государственных доходов.

Подробнее: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21461&langId=en>

Конкретные стратегические цели и задачи, принимаемые в Азербайджане, Киргизстане, Таджикистане и Узбекистане, должны адаптироваться к страновым особенностям. Однако при постановке целей следует соблюдать ряд общих процедур (**Вставка 2**).

► **Вставка 2. Общие процедуры, которым надлежит следовать при постановке целей**

При постановке целей по борьбе с неформальной экономикой важно, чтобы правоприменительные ведомства следовали такой процедуре постановки целей, которая:

- (i) не является слишком сложной и не требует больших временных затрат;
- (ii) основывается на систематическом анализе неформальной экономики;
- (iii) вовлекает региональные/местные подразделения, давая им возможность взаимно согласовать степень, в которой они могут способствовать достижению целей с учетом местных обстоятельств.

На местном уровне также могут разрабатываться дополнительные цели для решения вопросов местного значения, но при этом необходимы механизмы, которые позволят не допустить чрезмерного количества дополнительных местных задач, способного привести к путанице и утрате ориентиров.

Затем правоприменительные ведомства могут преобразовать эти цели в ключевые показатели эффективности (KPI). Эти ключевые показатели должны отвечать концепции SMART и быть: Specific (конкретными), Measurable (измеримыми общепринятым способом), Achievable (достижимыми), Realistic (реалистичными) и Time-bound (ограниченными во времени). Например, KPI, отвечающий концепции SMART, может быть сформулирован так:

«повысить число формализованных трудовых отношений по результатам проверок на 5 % в год».

Эти KPI должны быть доведены до сведения всех соответствующих уровней организации

(региональных/местных отделений, команд/сотрудников). Затем KPI измеряются на всех соответствующих уровнях организации и систематически сравниваются с заранее установленными целями. После этого KPI могут корректироваться с учетом региональных и/или местных факторов. Обязанности по достижению целей должны быть четко определены для обеспечения подотчетности.

Для правоприменительного ведомства важна возможность представлять информацию о том, достигает ли оно своих KPI (т. е. о своей результативности) в доступном формате и в согласованные сроки. Для разных адресатов могут применяться различные каналы связи. Персоналу правоприменительного ведомства информация может предоставляться в очном порядке на уровне отдельных сотрудников или команд на регулярной основе (например, ежемесячно). При этом внешним заинтересованным сторонам (например, предприятиям, работникам, гражданам, профсоюзам, федерациям работодателей) может представляться краткий годовой отчет или инфографика, доступная на интернет-сайте министерства.

Отчетность о достижениях должна сопровождаться обсуждением производительности как по принципу «сверху вниз», так и по принципу «снизу вверх». В него могут быть вовлечены все соответствующие сотрудники, а основными составляющими обсуждения эффективности должны являться: уважение и справедливость; открытый диалог; расширение прав и возможностей; поощрение; признание.

Решения, принимаемые по итогам этих обсуждений, должны напрямую и в полной мере выполняться, контролироваться, оцениваться и (при необходимости) пересматриваться. Обязанности по выполнению всех этих действий должны быть четко определены для обеспечения подотчетности.

► 4. Разработка единого согласованного правительственного подхода

Процесс разработки единого согласованного правительственного подхода включает в себя четыре субкомпонента:

- скоординированная межведомственная стратегия;
- координация операционной деятельности внутри правительства;
- межведомственная координация в области сбора, анализа и обмена данными;
- налаживание вовлечения социальных партнеров.

Здесь представлена дорожная карта для каждого из компонентов, которой предлагается следовать Азербайджану, Киргизстану, Таджикистану и Узбекистану.

4.1 Скоординированная межведомственная стратегия

Во многих странах разные правительственные ведомства отвечают за разные аспекты неформальной экономики (например, налоговые органы следят за уплатой налогов, инспекции труда – за соблюдением трудового законодательства, а органы социального страхования – за отчислением страховых взносов). Эти ведомства часто действуют разобщенно и имеют самостоятельные стратегии и цели. В результате стратегический подход к неформальной экономике является фрагментарным и несогласованным, отсутствует общая и/или совместная стратегия, стратегические цели или задачи. Следовательно, требуется более комплексный стратегический подход. Одним из способов координирования стратегии является создание единого общенационального органа, ответственного за координацию стратегии в отношении неформальной экономики.

Разные страны находятся на разных этапах разработки комплексной стратегии. С одной стороны, в ряде стран существуют координирующие органы высокого уровня, ответственные за разработку общей стратегии в отношении неформальной экономики. Эти государственные органы высокого уровня обладают компетенциями для осуществления всех видов деятельности, требуемых для формализации неформальной экономики, и могут привлекать к ним социальных партнеров высокого уровня и другие заинтересованные стороны. В других странах координирующий орган и общая стратегия отсутствуют. Министерства и правоприменительные ведомства имеют собственные стратегии, действуя автономно и разобщенно.

В отношении определения целей страны также находятся на разных этапах. На одной стороне диапазона находятся полностью скоординированные формы управления, характеризующиеся наличием одного центрального органа и единых целей для всего правительства. В других странах существует межведомственное сотрудничество с общей стратегией и некоторыми общими целями. Еще одной формой является межведомственное сотрудничество, при котором ведомства имеют отдельные стратегии, но разделяют некоторые общие цели. Наконец, на другой стороне диапазона находятся полностью разрозненные формы управления, где ведомства действуют разобщенно, имеют собственные стратегии, а общие цели отсутствуют⁴.

Например, в Азербайджане существует специальная Комиссия по регулированию и координации трудовых отношений под председательством вице-премьера Азербайджана. Членами Комиссии являются руководители соответствующих государственных органов, в том числе представители конфедераций профсоюзов и организаций предпринимателей. Одна из основных задач Комиссии – координация деятельности соответствующих государственных учреждений по борьбе с неформальной занятостью. Тем не менее министерства, участвующие в поддержке перехода от

4 В этой таблице рассматривается только объединенное правительство, а не объединенное «управление», включающее трехсторонний социальный диалог.

неформальной экономики к формальной, в основном работают обособленно и каждое из них отвечает за свой сегмент неформальной экономики, а именно:

- Министерство труда и социальной защиты населения занимается вопросами нарушения трудового законодательства и уклонения от уплаты страховых взносов;
- Министерство налогов занимается вопросами несоблюдения налоговой дисциплины.

Таким образом, в Азербайджане существует единый орган, хотя за каждый аспект отвечает отдельное ведомство. В то же время в Таджикистане существует единый орган, отвечающий за национальную стратегию, и единый набор общенациональных целевых показателей для всего правительства. В Узбекистане каждое ведомство отвечает за отдельный аспект, и как в Азербайджане, так и в Узбекистане государственные учреждения разделяют некоторые общие цели.

Следующим шагом для Азербайджана является рассмотрение вопроса о том, где дополнительные горизонтальные сквозные стратегические цели могут применяться для содействия дальнейшему сотрудничеству между ведомствами и где в таком случае было бы возможно осуществлять общие/совместные мониторинг, оценку и отчетность для дальнейшего содействия координации. Аналогичные следующие шаги могут быть предприняты в Таджикистане. При этом Узбекистану для разработки национальной стратегии потребуется межведомственный координирующий орган. К деятельности этого стратегического органа следует привлечь социальных партнеров.

Во **Вставке 3** представлены ссылки на ряд примеров успешного опыта скоординированных объединенных органов и разработки национальных стратегий (например, в Греции, Латвии, Литве, Финляндии), а также пример экспериментальной постановки горизонтальных сквозных стратегических целей (Финляндия).

► Вставка 3. Примеры успешного опыта применения объединенной межведомственной стратегии

- Совет по борьбе с теневой экономикой, Латвия
- Центральная координационная группа (CCG), Литва
- Постановление правительства о стратегии и плане действий по борьбе с теневой экономикой и экономическими преступлениями в период 2020–2023 гг., Финляндия
- Дорожная карта по борьбе с недекларированным трудом, Греция

4.2 Координация операционной деятельности

Сложившаяся практика такова, что различные правоприменительные органы ведут операционную деятельность отдельно, не координируя свои действия друг с другом. Более благоприятным для бизнеса и эффективным подходом могло бы стать усиление координации, например, проведение совместных или согласованных проверок:

- **согласованные проверки** – проверки, проводимые двумя или более уполномоченными инстанциями одновременно и в отношении одной и той же ситуации, но, возможно, в разных местах;
- **совместные проверки рабочих мест** – одновременное проведение проверки несколькими правоприменительными ведомствами на одном рабочем месте.

Объединенный подход, применяемый вместо многократных визитов представителей различных органов власти (например, инспекторов труда, инспекторов по безопасности и гигиене труда, налоговых инспекторов), может восприниматься как благоприятный для бизнеса и снижающий бремя государственного регулирования.

Проблема заключается в том, что, несмотря на проведение многими странами скоординированных мероприятий с участием различных ведомств, эти мероприятия составляют лишь небольшую долю всех проверок. Для содействия более тесной координации деятельности каждое правоприменительное ведомство может установить целевой показатель проведения определенной доли всех проверок в совместной или согласованной форме. Также может быть согласовано распределение полученных в ходе совместных инспекций результатов (т. е. то, на счет какого правоприменительного ведомства будут отнесены выявленные случаи и штрафы), что в некоторых странах было спорным вопросом.

В Азербайджане совместная с другими организациями страны операционная деятельность является четко сформулированной стратегической целью, в Таджикистане и Узбекистане это обсуждается. Кроме того, в Азербайджане был введен целевой показатель, отражающий процент мероприятий, которые проводятся совместно или согласованно с другими организациями страны, в то время как в Таджикистане было принято решение относительно его введения, а в Узбекистане ведется его обсуждение.

Во **Вставке 4** показано, как в Сербии на правительственном уровне был создан координирующий орган для разработки плана действий по проведению совместных проверок.

► Вставка 4. Скоординированные проверки в Сербии

В Сербии в рамках координационного органа, осуществляющего контроль за стратегией, существует **рабочий комитет по борьбе с**

недекларированным трудом (WCSUW), учрежденный в ноябре 2017 г. Членами WCSUW в основном являются инспекции, и комитет ежегодно принимает план действий по проведению скоординированных проверок.

Создаваемые в Великобритании объединенные группы работали в одних и тех же офисах, хотя сотрудники этих объединенных групп по-прежнему относились к своим ведомствам и ориентировались на целевые показатели своих структур. Для исправления этой ситуации объединенным группам целесообразно иметь общие цели (Williams, 2014).

Однако объединение деятельности не исчерпывается инспекциями, а также необязательно ограничивается исключительно сотрудничеством между государственными учреждениями. Совместная деятельность может включать в себя проведение профилактических мероприятий, например совместных образовательных и информационных кампаний, а также работу с социальными партнерами.

Например, в Эстонии с 2005 г. существует соглашение о сотрудничестве социальных партнеров (*Sotsiaalpartnerite koostööleping*) в целях проведения совместных мероприятий, подписанное 10 организациями, в том числе Центральным союзом профсоюзов, представляющим 19 профсоюзных организаций, и Центральным союзом работодателей, представляющим 23 отраслевые организации работодателей. Их совместная деятельность в основном касалась повышения общественной осведомленности об отрицательных последствиях получения зарплаты «в конверте» (Pau, 2005a, b; Vare, 2006).

Конечно, объединение деятельности применимо только для тех стран, в которых за различные аспекты неформальной экономики отвечают несколько ведомств. В странах, где борьбой с неформальной экономикой занимается только один орган (например, в Германии), вопрос объединения деятельности различных государственных учреждений неактуален. При этом в Германии основное внимание уделяется совместной деятельности с социальными партнерами, осуществляемой на отраслевом уровне через отраслевые союзы.

Во **Вставке 5** приведены некоторые примеры успешного опыта объединения деятельности.

► **Вставка 5. Примеры успешного опыта координации операционной деятельности**

- Группа по проведению совместных мероприятий государственными учреждениями, Норвегия
- Альянсы по борьбе с недекларированным трудом и нелегальной занятостью между Федеральным министерством финансов и социальными партнерами, Германия
- Специализированная группа инспекторов труда по борьбе с недекларированным трудом в СМИ Португалии
- Межведомственная инициатива по борьбе с социальным демпингом – роль компаний-пустышек, Дания
- Межведомственные инспекции по борьбе с недекларированным трудом, Чехия
- Совместное регулирование транспортного сектора Министерством труда и Министерством транспорта, Франция

4.3 Сотрудничество в области сбора, анализа и обмена данными

Помимо координации стратегии и операционной деятельности внутри правительства, все большее значение приобретает сотрудничество в области извлечения данных, их анализа и обмена ими. Этим терминам можно дать следующие определения.

- Интеллектуальный анализ данных: набор автоматизированных методов, применяемых для извлечения скрытой или ранее неизвестной информации из больших баз данных (De Wispelaere and Pacolet, 2017). С помощью этих методов можно выявлять корреляции или закономерности среди десятков полей в больших реляционных базах данных. Этот процесс позволяет лучше выявлять потенциально мошеннические правопритязания и незаконные платежи.
- Обмен данными: процесс предоставления данных другим пользователям (De Wispelaere and Pacolet, 2017). Обмен данными между правоприменительными ведомствами важен для борьбы с неформальной занятостью. Обмен данными нередко затруднен из-за законодательных и технических ограничений (Williams and Puts, 2018).
- Анализ данных: развернутый анализ документации или файлов, собираемых или хранимых для различного назначения, с целью выявления представляющих интерес фактов (De Wispelaere and Pacolet, 2017). Этот процесс позволяет лучше выявлять потенциально мошеннические правопритязания и незаконные платежи.

Во **Вставке 6** приводится ряд ключевых вопросов, которыми правоприменительные ведомства могут пользоваться для оценки своих успехов на пути к скоординированному межведомственному подходу к извлечению данных, их анализу и обмену ими.

▶ **Вставка 6. Ключевые вопросы в области сбора, анализа и обмена данными**

- ▶ Имеются ли в вашем правоприменительном ведомстве базы данных для выявления потенциальных случаев неформальной занятости? Являются ли эти базы данных исключительно хранилищами документации по проведенным инспекциям/аудиторским проверкам или у вас имеются другие базы данных (например, реестры занятости, реестры коммерческих компаний)?
- ▶ Имеют ли доступ к данным сотрудники, находящиеся на различных уровнях в вашей организации, в том числе инспекторы?
- ▶ Поступают ли в базы оперативные/актуальные данные? Оптимальны ли экономические издержки на обновление данных (например, работодатель несет ответственность за обновление реестра занятости при постановке работника на регистрационный учет или снятии с учета)?
- ▶ Каким образом в вашем правоприменительном ведомстве используются базы данных?
 - ▶ Для ведения учета проверок (и их результатов)
 - ▶ Для определения объектов проверки
 - ▶ Для определения адресатов писем-уведомлений
 - ▶ Для определения объектов образовательных и информационных кампаний
- ▶ Есть ли у вас доступ к данным из других государственных учреждений? Действуют ли у вас двусторонние или многосторонние соглашения об обмене данными? Есть ли у вас доступ ко всем данным, необходимым для выявления неформальной занятости?
- ▶ Если доступ есть, то осуществляется ли он в электронной форме? Если да, то совместимы ли их базы данных с вашими базами данных?

Первая задача для всех правоприменительных ведомств, стремящихся к эффективности – обеспечение доступа к данным о предприятиях и отчетах о занятости, чтобы выявлять предприятия в зоне риска. Выявлять предприятия в зоне риска необходимо не только для отбора объектов инспекционных проверок на рабочих местах, но и для принятия превентивных мер – например, отбора предприятий и работников для рассылки писем с уведомлениями, образовательных и информационных материалов. Для этого требуется:

- (i) наличие баз данных (например, реестров занятости), которые могут анализироваться с целью выявления потенциальных случаев недеklarированного труда;
- (ii) разработка системы интеллектуального анализа данных, которая собирает и хранит исчерпывающие, высококачественные и актуальные данные о клиентах на индивидуальном уровне. Данные должны быть доступны сотрудникам, находящимся на всех соответствующих уровнях организации, в том числе инспекторам.

Следующим шагом является обеспечение операционной совместимости с базами данных других правоприменительных ведомств и министерств, чтобы данными можно было легко обмениваться в электронном виде. Для этого требуется межведомственная информационная инфраструктура, которая будет активно поддерживать внедрение стандартизированных процедур. Дизайн и архитектура информационной инфраструктуры должны будут отражать операционные требования правоприменительных ведомств, а также предполагать возможность обновления без чрезмерных усилий и затрат. Этого можно достичь, к примеру, сделав обязательным для работодателей постановку работников на регистрационный учет до первого рабочего дня и снятие их с учета по окончании последнего рабочего дня. Обязанности по выполнению всех этих действий могут быть четко определены для обеспечения подотчетности.

Третий шаг касается анализа данных. Некоторые страны, сильнее приблизившиеся к полностью скоординированному межведомственному подходу к анализу данных и обмену ими, располагают центральной структурой, которая упорядочивает различные массивы данных и обеспечивает функцию общего анализа данных для всех соответствующих органов. Часть стран могут иметь полностью совместимые массивы данных и возможность обмениваться данными между правоприменительными ведомствами, но в ряде других стран уровень сотрудничества в части анализа

данных и обмена ими может быть ниже. В некоторых странах массивы данных могут быть очень ограниченными и не давать возможности выявлять случаи неформальной занятости.

У ведомств в Азербайджане есть полный электронный доступ ко всем необходимым данным в базах данных других ведомств, в то время как в Узбекистане имеется электронный доступ к некоторым данным других правоприменительных ведомств, а в Таджикистане правоприменительное ведомство получает данные от других правоприменительных ведомств в виде распечаток.

В части анализа данных ни в одной стране нет единой центральной структуры, которая хранила бы данные и осуществляла их анализ для всех правоприменительных ведомств. В Таджикистане правоприменительное ведомство может напрямую анализировать некоторые интересующие его базы данных других ведомств, в то время как в Азербайджане и Узбекистане правоприменительное ведомство получает данные от других правоприменительных ведомств и может импортировать эти данные в свою базу данных.

Следующим шагом к достижению прогресса в области извлечения данных, их анализа и обмена ими в Азербайджане является, во-первых, создание системы оценки рисков с целью улучшения выявления нарушений и их предотвращения путем интеграции необходимых данных соответствующих государственных органов и, во-вторых, рассмотрение возможности создания центральной структуры, которая будет осуществлять анализ данных для всех правоприменительных ведомств. В Узбекистане существует необходимость в первую очередь обеспечить доступ трудовой инспекции к соответствующим данным всех остальных правоприменительных ведомств, а затем рассмотреть возможность создания центральной структуры, которая будет осуществлять анализ данных для всех правоприменительных ведомств. Трудовой инспекции Таджикистана требуется, во-первых, разработать собственную базу микроуровневых данных, которые можно использовать для выявления неформальности; во-вторых, обеспечить ее совместимость с базами других государственных ведомств, чтобы обмениваться данными в электронном виде; и, в-третьих, рассмотреть возможность создания центральной структуры, которая будет осуществлять анализ данных для всех правоприменительных ведомств.

Во **Вставке 7** представлены ссылки на примеры успешного опыта межведомственного сотрудничества в области сбора, анализа и обмена данными.

► **Вставка 7. Примеры успешного опыта межведомственного сотрудничества в области извлечения данных, их анализа и обмена ими**

- Информационное подразделение по борьбе с теневой экономикой Grey Economy Information Unit (GEIU), Финляндия
- Национальное бюро по борьбе с мошенничеством, Испания
- Реестр трудовой занятости, Эстония
- Цифровой реестр наемных работников REVISAL, Румыния
- Реестр доходов, Финляндия
- MiningWatch: применение средств анализа данных для адресных проверок случаев мошенничества в области социального обеспечения, Бельгия
- Методы получения данных и анализа, Норвегия

4.4 Усиление вовлеченности социальных партнеров

Любое правительство и его правоприменительные ведомства должны налаживать взаимодействие с социальными партнерами, а именно – представителями администрации и работников предприятий (организации работодателей и профсоюзы). Это может являться четко определенной стратегической целью правоприменительных ведомств с установленными целевыми показателями в отношении вовлеченности и результативности.

Первый шаг, который должно сделать любое правоприменительное ведомство, чтобы усилить вовлеченность социальных партнеров, заключается в том, чтобы:

- (i) определить социальных партнеров (например, профсоюзы, федерации работодателей);
- (ii) определить для каждой заинтересованной стороны ее роль и актуальность для различных функций правоприменительного ведомства (например, передача на рассмотрение, обмен информацией, обнаружение, предотвращение, совместные проверки);
- (iii) определить уровень (общеекономический, региональный, местный), на котором будут выстраиваться связи.

Во **Вставке 8** представлены практические рекомендации для правоприменительных ведомств о том, как это осуществить в отношении не только социальных партнеров, но и других государственных учреждений.

► Вставка 8. Практическое руководство для оказания правоприменительным ведомствам помощи в вопросе определения и организации партнерских отношений, необходимых для облегчения перехода к формальной экономике

Первый шаг, который следует предпринять любому участвующему учреждению при реализации более согласованной стратегии для облегчения перехода к формальной экономике – определение соответствующих заинтересованных сторон (например, других министерств, профсоюзов, федераций работодателей), а затем организация и их распределение по функциональным группам. Для каждой соответствующей заинтересованной стороны (других государственных учреждений, профсоюзов, федераций работодателей, агентств из других стран и т. д.) может быть определен тип или характер партнерских отношений, могут быть рассмотрены отношения с заинтересованной стороной на разных уровнях (страновом, региональном, местном) и может быть оценена их актуальность для различных услуг учреждения (с учетом его целей и задач в отношении содействия переходу к формальности) на этих уровнях.

Ключевые вопросы для определения и организации требуемых партнерских отношений:

1. Какие заинтересованные стороны важны для вашей организации?
2. Более ли значимы одни заинтересованные стороны, чем другие?
3. Как они определяются?
4. Подразделяете ли вы заинтересованные стороны на различные функциональные группы? Если да, то каким образом?
5. Соответствуют ли различные заинтересованные стороны разным функциям и определенным уровням внутри организации? Если да, то какие из них соответствуют каким аспектам и на каких уровнях? (Например, можете ли вы перечислить различные «двусторонние и многосторонние соглашения», существующие в настоящее время и требуемые, включая их направленность и уровень?)
6. Какими должны быть результаты этих партнерских отношений (например, передача на рассмотрение, обмен информацией, обнаружение, предотвращение, совместные проверки)?

Ответы на эти вопросы позволят учреждению, занятому борьбой с неформальной экономикой, определить и структурировать необходимые партнерские отношения с другими учреждениями.

После того как социальные партнеры и их роли определены, вторым шагом становится создание партнерских отношений с ними. Для этого требуется:

- (i) выделение штатных единиц с задачей выстраивания партнерских отношений на разных уровнях организационной структуры правоприменительных ведомств;
- (ii) возложение на сотрудников, отвечающих за создание партнерских отношений, конкретных обязанностей;
- (iii) решение проблем, возникающих на разных уровнях при выстраивании партнерских отношений.

Во **Вставке 9** представлены практические рекомендации по участию государственных учреждений (и социальных партнеров) в построении партнерских отношений.

► Вставка 9. Построение партнерских отношений

Любой государственный орган или социальный партнер, участвующий в содействии переходу к формальной экономике, должен наладить партнерские отношения с соответствующими заинтересованными сторонами (например, министерствами, социальными партнерами, такими как федерации работодателей и организации работников, отраслевыми партнерами, агентствами из других стран). Это может являться четко определенной целью организации и осуществляться на всех ее уровнях с целью развертывания партнерских программ и мероприятий, обеспечивающих инновационную коллаборативную реализацию политики в отношении целей организации. При этом признается, что предпосылкой к партнерским отношениям является взаимная готовность к сотрудничеству.

Ключевые вопросы, на которые следует ответить при построении партнерских отношений:

1. Для кого является целью построение партнерских отношений и на каком уровне организации?
2. Выполнение какого рода конкретных действий и обязанностей ожидается от сотрудников, отвечающих за налаживание партнерских отношений?
3. Что предпринимается внутри организации для создания атмосферы выстраивания внешнего партнерства как на национальном, так и на международном уровне?
4. Есть ли общие цели и ключевые показатели эффективности (KPI) у вас и ваших партнеров (или их цели и KPI самостоятельны и отличаются от ваших собственных)? Если да, то каковы их общие черты?
5. Какие трудности возникают при построении партнерских отношений на разных уровнях и в рамках различных инициатив (например, конфликтующие цели; разногласия относительно того, кто будет заявлять об успехах совместной деятельности)? Как их можно преодолеть?

Третий шаг заключается в управлении этими партнерствами путем:

- (i) вовлечения их во все соответствующие этапы процесса стратегического управления и предоставления услуг;
- (ii) разработки прозрачных соглашений с четко разграниченными обязанностями;
- (iii) систематического мониторинга и оценки результатов соглашений о партнерстве;
- (iv) обмена результатами мониторинга/оценки с партнерами.

Во **Вставке 10** представлены практические рекомендации по управлению партнерскими отношениями.

► Вставка 10. Управление партнерскими отношениями

Государственный орган или социальный партнер управляет своими партнерскими отношениями посредством: (i) их тщательного и сбалансированного вовлечения во все соответствующие фазы процесса стратегического управления и предоставления услуг; (ii) путем разработки прозрачных соглашений об ответственности каждого партнера; (iii) путем систематического мониторинга и оценки реализации и результатов партнерства; (iv) путем обмена результатами мониторинга/оценки со всеми партнерами.

Ключевые вопросы, на которые следует ответить при построении партнерских отношений:

1. Как партнеры вовлечены в различные этапы процессов стратегического управления и предоставления услуг?
2. Действуют ли прозрачные партнерские соглашения с четко разграниченными обязанностями?
3. Ведется ли их систематический мониторинг, и если да, то каким образом?
4. Дается ли оценка реализации и результатам партнерских отношений? Если да, то какие свидетельства результативности таких партнерских соглашений существуют?
5. Обменивается ли ваша организация результатами мониторинга/оценки с партнерами (например, с другими министерствами)?

В Азербайджане были предприняты все эти шаги. Поэтому Азербайджану было бы целесообразно поделиться с другими странами информацией о возникших трудностях и о путях их преодоления.

В Министерстве труда Таджикистана ведется обсуждение возможности принять создание партнерских отношений с социальными партнерами и государственными ведомствами в качестве стратегической цели организации, которая будет подразумевать выстраивание связей на общенациональном, региональном и местном уровне, а также ведение переговоров по коллективным договорам, содержащим инструменты для решения проблем в сфере труда и техники безопасности. Теперь требуется двигаться к полному трехстороннему соглашению и консультациям в отношении: отраслевых показателей проверок; обмена информацией и повышения осведомленности; а также проводить периодический мониторинг и оценку результатов соглашений о партнерстве и обмениваться результатами мониторинга/оценки с партнерами. Министерству труда также требуется возложить на сотрудников, отвечающих за создание партнерских отношений, конкретные обязанности, и контролировать их исполнение. Также необходимо приглашать социальных партнеров к участию в обсуждениях и деятельности рабочих групп; побуждать их оказывать техническую поддержку правоприменительным ведомствам в разработке информационных систем, интеллектуальном анализе данных и оценке рисков, создании веб-сайтов и работе с социальными сетями, а также устанавливать необходимые контакты через участников своих организаций.

В Узбекистане, на основе предложений социальных партнеров с учетом зарубежного опыта, Кабинетом Министров Республики Узбекистан было принято постановление № 553 от 3 июля 2019 года «О трехсторонних комиссиях по социально-трудовым вопросам». В соответствии с «Положением о трехсторонних комиссиях по социально-трудовым вопросам», утвержденным данным постановлением, трехсторонние комиссии по социально-трудовым вопросам являются постоянно действующими органами социального партнерства в сфере труда. Комиссии создаются на республиканском уровне, а также на уровне Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента. Министерством труда было принято решение о том, что установление партнерских связей с социальными партнерами и государственными ведомствами будет принято в качестве стратегической цели организации, в том числе посредством усиления потенциала Республиканской трехсторонней комиссии по социально-трудовым вопросам. Теперь требуется полное трехстороннее соглашение и консультации в отношении: отраслевых показателей

проверок; обмена информацией и повышения осведомленности; и, кроме того, разработка прозрачных соглашений, программ и договоров с четко разграниченными обязанностями, а также проведение мониторинга исполнения соглашений, программ и договоров.

При этом социальные партнеры могут рассмотреть возможность выполнения этих же действий для выстраивания собственных партнерств, а именно:

- ▶ определить те государственные учреждения, с которыми они хотят строить партнерские отношения, и цель такого партнерства;
- ▶ понять, как будут строиться эти партнерские отношения;
- ▶ понять, как управлять этими отношениями.

Все три приславшие ответы страны сошлись во мнении, что социальными партнерами реализуются практически все следующие инициативы:

- ▶ повышение осведомленности и изменение поведения с помощью кампаний, наград, специализированных веб-сайтов и т. д. как на уровне отраслей, так и на уровне предприятий;
- ▶ передача информации о фактах неформальной занятости в правоприменительные и судебные учреждения;
- ▶ ведение переговоров по коллективным договорам, которые содержат инструменты для борьбы с неформальной экономикой, в том числе в цепочках поставок или субподрядках;
- ▶ поддержка работников путем защиты в ситуациях неформальной занятости, содействие в переходе к формальной занятости;
- ▶ поддержка работодателей путем защиты от недобросовестных неформальных или незарегистрированных конкурентов;
- ▶ повышение осведомленности о фактах неформальной занятости и призывы к действиям;
- ▶ международное сотрудничество в борьбе с неформальной экономикой;
- ▶ проведение исследований для выявления основных причин, проявлений, специфики и последствий неформальной экономики;
- ▶ предоставление политических и юридических консультаций о необходимых процедурных и правовых изменениях;
- ▶ предоставление рекомендаций политического характера о том, на чем правоприменительные ведомства должны сосредоточить свои усилия (например, отрасли, профессии, виды неформальной занятости);
- ▶ участие в обсуждениях и деятельности рабочих групп;
- ▶ оказание технической поддержки правоприменительным ведомствам в разработке информационных систем, сборе данных и оценке рисков, создании веб-сайтов и работе с социальными сетями;
- ▶ установление необходимых контактов через участников их организаций;
- ▶ предоставление точек доступа к корпоративным базам данных;
- ▶ проведение проверок на рабочих местах (например, проверка удостоверений личности).

Учитывая высказанное мнение о том, что социальные партнеры уже принимают участие почти во всех указанных политических мерах, возможным шагом для социальных партнеров и правоприменительных ведомств станет организация встреч, на которых каждая из этих инициатив будет рассмотрена и пройдет обсуждение того, как можно усовершенствовать сотрудничество по этим инициативам для повышения их эффективности в формализации неформальной экономики.

Во **Вставке 11** приводится ряд примеров успешного опыта других стран, который может быть применен в Азербайджане, Киргизстане, Таджикистане и Узбекистане.

► **Вставка 11. Примеры успешного опыта вовлечения социальных партнеров**

- Альянсы по борьбе с недекларированным трудом и нелегальной занятостью между Федеральным министерством финансов и социальными партнерами, Германия
- Социальные партнеры и их ключевая роль в борьбе с недекларированным трудом: 12 примеров успеха
- Совместные адресные проверки Инспекции труда Греции (SEPE) и Организации профсоюзов Афин (ЕКА), Греция

► 5. Политические меры для перехода к формальной экономике

5.1 Введение

Для облегчения перехода к формальной экономике, с одной стороны, существуют прямые инструменты, которые обеспечивают перевес преимуществ от деятельности в формальной сфере над издержками деятельности в неформальной экономике. Они включают в себя меры сдерживания, позволяющие повысить издержки несоблюдения требований («метод кнута») и/или меры стимулирования формализации, позволяющие сделать формальную деятельность более выгодной и легкой («метод пряника»). С другой стороны, существуют косвенные инструменты. Они подразумевают отход от использования принципа «кнута и пряника» и сосредоточенность на устранении недостатков в работе формальных институций для восстановления общественных договоренностей между государством и его гражданами, что позволяет развивать культуру высокого доверия и сознательности (**Рисунок 1**).

Таким образом, прямое регулирование направлено на снижение затрат и увеличение преимуществ официального труда (OECD, 2008). Если рассматривать нарушителей как рациональных экономических субъектов, которые участвуют в неформальной экономике в случаях, когда выгода превышает ожидаемые издержки выявления и наказания, то цель заключается в изменении соотношения издержек и выгод для тех, кто участвует или рассматривает возможность участия в неформальной экономике (например, Allingham and Sandmo, 1972; Hasseldine and Li, 1999; Richardson and Sawyer, 2001). Достичь этого можно двумя способами.

- **Меры сдерживания** позволяют выявлять случаи уклонения от соблюдения норм и назначать наказание. Это достигается, во-первых, за счет увеличения предполагаемой или фактической вероятности выявления нарушений и/или, во-вторых, за счет ужесточения наказаний и санкций для уличенных в нарушении. Таким образом, этот подход направлен на изменение поведения путем использования «кнута» для наказания за уклонение от соблюдения норм.
- **Меры стимулирования формализации** направлены на то, чтобы облегчить соблюдение требований и поощрить тех, кто их соблюдает. Для этого могут в равной степени применяться:
 - стимулы со стороны предложения, облегчающие участие в формальной экономике и/или делающие его более выгодным для предприятий и работников;
 - стимулы со стороны спроса, воздействующие на их получателей путем вознаграждения за использование официальных товаров и услуг.

Трудность, связанная с использованием этих прямых инструментов, заключается в том, что участники неформальной экономики не всегда являются рациональными экономическими субъектами, опирающимися исключительно на соотношение издержек и выгод. Они также могут быть социальными субъектами и участвовать в неформальной экономике из-за несоответствия собственных принципов поведения законам и нормативным положениям – например, из-за отсутствия доверия к государству и к его целям.

► Рисунок 1.



Поэтому меры **косвенного регулирования** направлены на устранение недостатков в работе формальных институций и восстановление общественных договоренностей между государством и его гражданами, чтобы развивать культуру высокого доверия и сознательности (Alm et al., 1995; Torgler, 2003; Wenzel, 2002). Их цель состоит в том, чтобы достичь добровольного соблюдения норм поведения, а не принуждать граждан соблюдать их путем угроз, преследований и/или поощрений (Kirchler, 2007; Torgler, 2007, 2011). Добиться согласованности норм поведения на государственном и гражданском уровне можно следующими путями.

- **Изменить неформальные институты** – для изменения норм, ценностей и убеждений граждан относительно приемлемости неформального труда и приведения их в соответствие законам и нормативным положениям можно использовать информационно-просветительские кампании и образовательные инициативы, разъясняющие гражданам издержки неформальности и преимущества формальности.
- **Изменить формальные институты** – это особенно важно в обществах, где отсутствует доверие к правительству, например, из-за коррупции в государственном секторе, или в обществах, где граждане не верят, что получают от правительства то, чего ожидают. Для этого могут применяться:
 - изменения внутренних *процессов* формальных институтов, что позволит сформировать у граждан представление о существовании процедурной справедливости и справедливого распределения благ;
 - изменение *результатов деятельности* формальных институтов путем стремления к более широким экономическим и социальным преобразованиям (например, повышение уровня расходов на социальные нужды, более эффективные социальные выплаты).

Для облегчения перехода к формальной экономике не требуется делать выбор «или/или» между внедрением прямых или косвенных политических мер. Прямые и косвенные политические меры не являются взаимоисключающими. Применяться могут оба варианта. Например, правительства могут направлять усилия на ключевые аспекты макроэкономической и социальной обстановки на уровне страны, напрямую влияющие на распространенность неформальной экономики, модифицировать организационную культуру таких государственных ведомств, как налоговые службы и трудовые инспекции, в сторону более клиентоориентированного подхода, а также проводить информационно-просветительские кампании о преимуществах формальности, одновременно с этим облегчая соблюдение нормативных требований для новых предприятий и вводя стимулы к работе в формальной экономике (например, амнистии и налоговые вычеты) для работодателей, работников и клиентов. К тем, кто не соблюдает правила, могут применяться санкции, и наряду с этим может вестись работа по улучшению выявляемости лиц, занятых в неформальной экономике.

Таким образом, вопрос заключается не в том, следует ли использовать определенный набор инструментов. Ключевым становится определение того, какие политические меры в рамках каждого подхода наиболее результативны в определенном контексте и каким образом их можно наиболее эффективно сочетать и последовательно планировать для облегчения формализации. Существуют два альтернативных подхода к **сочетанию прямых и косвенных инструментов**.

- **Гибкое регулирование** – принцип, согласно которому регулирование представляется в виде пирамиды, в основании которой располагаются имеющие наименьшую степень воздействия меры косвенного регулирования, применяемые в первую очередь, а на вершине – имеющие наибольшую степень воздействия меры прямого регулирования. Идея заключается в том, что для обеспечения законопослушности властям в большинстве случаев не требуется применять принудительные меры, находящиеся на вершине пирамиды. Напротив, вначале применяются косвенные инструменты в нижней части пирамиды, и если они не приводят к изменениям в поведении некоторых групп, то степень воздействия нарастает с каждым уровнем пирамиды, пока меры не приведут к желаемому результату (Braithwaite, 2002, 2009). В результате устанавливается последовательность применения политических мер во времени. Вначале используется косвенное регулирование, позволяющее добиться добровольного саморегулируемого соблюдения требований, за ним следует убеждение с применением мер стимулирования, и только после этого меры наказания применяются к тем, кто все равно не соблюдает требования (Braithwaite, 2009; Job et al., 2007). Например, подход «гибкого регулирования» приняла правительство Австралии и управление по налоговым и таможенным сборам Великобритании.
- **Модель внедрения полного набора инструментальных средств** – принцип, согласно которому граждане соблюдают закон либо из-за боязни раскрытия и штрафов со стороны властей (**принудительное соблюдение**), либо из-за стремления быть честными благодаря доверию к властям (**добровольное сотрудничество**). Если удастся эффективно достигать как принудительного соблюдения требований, так и высокого уровня добровольного сотрудничества (т. е. и власти, и доверия), масштабы неформальной экономики невелики. В случаях, когда уровень принудительного соблюдения требований и добровольного сотрудничества низок, масштабы неформальной экономики растут (Alm and Torgler, 2011; Alm et al., 2012; Kastlunger et al., 2013; Khurana and Diwan, 2014; Kirchler et al., 2008; Kogler et al., 2015; Muehlbacher et al., 2011 a, b; Prinz et al., 2013; Williams, 2014 a; Williams and Horodnic, 2017).

Постепенно собирается доказательная база в пользу того, что наиболее эффективным подходом является одновременное использование добровольного и принудительного соблюдения (Horodnic and Williams, 2020; Kogler et al., 2013, 2015; Williams and Horodnic, 2017). Признание того факта, что для борьбы с неформальной экономикой в равной степени необходимы как эффективное принудительное соблюдение требований, так и активное добровольное сотрудничество, не только ведет к более широкому применению подхода, примером чему является его принятие 30 странами-участницами Европейской платформы по решению проблем недекларированного труда (Williams, 2016), но и влечет за собой принятие ряда новаторских политических мер.

5.2 Повышение эффективности санкций

Многие страны борются с неформальной экономикой, делая участие в неформальной занятости более затратным. Один из способов – усовершенствование наказаний для тех, кого «поймали за руку»; целью является предотвращение участия в неформальной экономике и/или формализация неформальной экономики. В **Таблице 7** представлен диапазон санкционных мер и указано, применяются ли они.

► Таблица 7.

Диапазон применяемых санкций

Санкционные меры	Азербайджан	Таджикистан	Узбекистан
Использование наказаний и штрафов для сдерживания участия в неформальной экономике	✓	✓	✓
Использование наказаний для формализации неформальной экономики	✓	✓	×
Наказания для физических лиц или предприятий, которые приобретают товары и услуги у представителей неформальной экономики	×	✓	×
Ведение списков нарушителей («черных списков»)	✓	×	×
Наличие нарушений в прошлом препятствует участию компаний в тендерах по контрактам на госзакупки	✓	✓	✓
Публичное порицание нарушителей	×	×	×

Большинство стран применяют наказания для сдерживания участия в неформальной экономике. Однако эти меры просто сдерживают участие, не способствуя формализации. Примером того, как можно ее достичь, явилась Греция, разработавшая систему наказаний, способствующую формализации (**Вставка 12**).

На данный момент немногие страны применяют штрафные санкции для физических лиц или предприятий, которые приобретают товары и услуги у представителей неформальной экономики. Вероятно, предполагается, что покупателю сложно узнать, продаются ли товары и услуги на неформальной основе. Однако в некоторых случаях сам клиент является инициатором неформальных сделок, например, спрашивая «сколько это будет стоить при оплате наличными?». Иногда может стать очевидным, что сделка носит неформальный характер – например, если продавец спрашивает: «Вам нужен чек или нет?». Возможно, поэтому следует рассмотреть вопрос о том, применимы ли санкции к клиентам и при каких обстоятельствах.

Ведение списков нарушителей («черных списков») – еще один способ наказания тех, кто предоставляет неформальную работу, причем они могут как предаваться, так и не предаваться огласке. Клиентам, внесенным в списки нарушителей, могут применяться дополнительные санкции в виде исключения их из конкурсов на заключение договоров о государственных закупках.

► **Вставка 12. Разработка системы наказаний для формализации неформальной экономики, Греция**

Для содействия переходу к формальной занятости Греция пересмотрела систему наказаний. Для работодателей установлен штраф в размере 10 500 евро за каждого неформального работника. Тем не менее работодатель может нанять неформального работника в качестве зарегистрированного формального работника в течение 10 дней, и сумма штрафа сократится до следующих размеров:

- 7000 евро, если сотрудник нанимается на 3 месяца;
- 5000 евро, если сотрудник нанимается на 6 месяцев;
- 3000 евро, если сотрудник нанимается на 12 месяцев.

Результаты

В 2017 г., до введения новой системы санкций, только 32 % выявленных неформальных работни-

ков впоследствии нанимались работодателями на официальной основе. Две трети из них нанимались на неполный рабочий день, и лишь одна треть – на условиях полной занятости.

В период с августа 2018 г. по февраль 2019 г., после введения новой системы санкций, 45 % выявленных неформальных сотрудников были наняты работодателями, причем все – на условиях полной занятости. Среди официально нанятых работников:

- 91 % были наняты на 12 месяцев;
- 3 % – на 6 месяцев;
- 6 % – на 3 месяца.

Новаторским аспектом этой системы штрафов является то, что она предназначена для содействия формализации труда, а не только для наказания работодателей, вовлеченных в неформальную экономику.

Источник: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22206&langId=en>

Наконец, может применяться публичное порицание нарушителей. Порицание может принимать разные формы: стигматизация нарушителей и их исключение либо порицание с последующим прощением и реинтеграцией. В работе Coricelli et al. (2014) указывается, что при порицании нарушителя без попытки его реинтеграции уровень несоблюдения требований возрастает, а в случае реинтеграции – снижается. Однако до недавних пор применялся первый подход – например, использовались списки нарушителей, но без мер реинтеграции.

Тем не менее в большинстве исследований делается вывод об отсутствии какой-либо существенной связи между ужесточением наказаний и вероятностью участия в неформальной экономике (Horodnic and Williams, 2020). Это связано с тем, что ужесточение наказаний может нарушить общественный договор между гражданами и властями, что приведет к еще большему несоблюдению требований (Murphy and Harris, 2007). В то же время это зависит от мотивации людей. Лица, действующие из корыстных соображений, реагируют на более суровые наказания сокращением масштабов неформальной занятости, но действующие из соображений справедливости ведут себя противоположным образом и увеличивают уровень несоблюдения требований. Этим объясняется неэффективность применения наказаний в целом. Следовательно, использовать наказания следует только в крайнем случае, и необходимо четко оговаривать, что они нацелены на меньшинство, которое не соблюдает правила, а не используются в качестве угрозы всему населению (Williams, 2014).

5.3 Увеличение риска выявления нарушений

Многие страны борются с неформальной экономикой, делая участие в неформальной занятости более затратным. Но помимо усовершенствования строгости предполагаемых и/или реальных санкций, можно также воздействовать путем увеличения предполагаемого и/или реального риска выявления неформальной занятости. В Таблице 8 представлен полный диапазон методов выявления нарушений и указано, применяются ли они.

► Таблица 8.

Диапазон применяемых методов выявления нарушений

Методы выявления нарушений	Азербайджан	Таджикистан	Узбекистан
Инспекции на рабочих местах	✓	✓	✓
Совместные проверки с другими государственными инспекциями	×	✓	✓
Проверки, заявленные заранее	✓	✓	✓
Межгосударственные проверки	×	×	×
Регистрация работников до первого рабочего дня	✓	×	×
Сопоставление данных и обмен ими для выявления потенциальных предприятий-нарушителей	✓	×	×
Использование интеллектуального анализа данных для определения потенциальных предприятий-нарушителей для проверки	✓	✓	×
Координация интеллектуального анализа данных и обмена ими между государственными учреждениями	✓	✓	✓
Координация стратегии противодействия неформальной экономике между государственными учреждениями	✓	✓	✓
Предоставление официальных форм обратной связи (например, телефонные горячие линии)	✓	✓	×
Сертификация бизнеса, сертификация отчислений страховых взносов и налогов	×	✓	✓
Письма с уведомлениями	✓	✓	✓
Обязательное наличие удостоверения личности на рабочем месте	×	✓	✓
Ответственность цепочки поставок	✓	×	×

В качестве следующего этапа Азербайджану, Киргизстану, Таджикистану и Узбекистану следует рассмотреть то, какие дополнительные политические меры требуются для увеличения риска выявления нарушений.

Например, в Таджикистане и Узбекистане может быть введена регистрация до первого рабочего дня. Если этого не сделать, то во время проверки работодатели и работники могут заявить, что они только что приступили к работе и еще не прошли регистрацию.

Также может быть целесообразно усовершенствовать процесс сбора и сопоставления данных для выявления предприятий в зоне риска. Современные правоприменительные ведомства все чаще используют процедуры сбора и сопоставления данных для выявления предприятий в зоне риска с целью их проверки, дополняя тем самым экспертные суждения, основанные на опыте инспекторов и знании ими местной специфики (European Platform Tackling Undeclared Work, 2017). Однако это требует разработки эффективных инструментов оценки рисков для выявления потенциально несоблюдающих требования предприятий (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018). Кроме того, такая оценка рисков предприятий с применением сбора и сопоставления данных может использоваться не только для определения объектов проверок, но и в профилактических целях – например, для выбора адресатов получения рекомендаций и мер поддержки, информационно-просветительских кампаний и писем-уведомлений (Williams, 2018, 2019).

Во **Вставке 13** представлены ссылки на два пакета инструментальных средств, которые помогут наладить процесс извлечения и сопоставления данных для выявления предприятий в зоне риска.

► **Вставка 13. Пакеты инструментальных средств для более эффективного сбора и сопоставления данных для выявления предприятий в зоне риска**

- Practitioner toolkit on data mining for more efficient enforcement (Набор практических инструментальных средств сбора данных для повышения эффективности правоприменения)

- Practitioner toolkit on risk assessment for more effective inspections (Набор практических инструментальных средств оценки рисков для повышения эффективности проверок)

Во всех странах принятие решений относительно политических инициатив требует обоснованной оценки их эффективности в формализации неформальной экономики. Для этого правоприменительным ведомствам следует по возможности проводить предварительную и ретроспективную оценку политических инициатив (**Вставка 14**).

► **Вставка 14. Предварительная и ретроспективная оценка политических инициатив**

Правоприменительное ведомство может проводить прозрачную и всеобъемлющую предварительную оценку конкретных предпринимаемых политических инициатив. Она может выполняться в стандартизированном формате (например, SWOT-анализ, контрфактуальный анализ), который объединяет результаты ретроспективного анализа (например, сопоставимых услуг) со строгими теоретическими рассуждениями о возможных исходах того или иного замысла. Высококачественный контрфактуальный анализ учитывает интеграцию

политической инициативы в организационную практику (например, путем определения обязанностей, информирования о целях конкретных инициатив/услуг, составления руководств/справочников, определения показателей эффективности и т. д.), а также практические аспекты политических инициатив. Таким образом, высококачественный контрфактуальный анализ представляет собой надлежащее сочетание анализа практической реализации и воздействия. Обычно анализ практической реализации и воздействия объединяют, что позволяет выявить различия в причинно-следственных связях, обусловленных различиями конкретных «типов» реализации.

Кроме того, правоприменительные ведомства могут перенять передовую практику проведения экспериментальных исследований при внедрении и оценке осуществимости новых политических инициатив (**Вставка 15**).

► Вставка 15. Экспериментальные исследования

Правоприменительное ведомство может проводить экспериментальные исследования в случаях, когда предварительные оценки не дают обоснований положительных результатов конкретной услуги/политической инициативы. Экспериментальные исследования проводятся в ограниченном количестве учреждений или с участием ограниченного количества клиентов (например, секторов) с целью аккумулировать опыт или понять воздействие таких услуг/политических

инициатив и одновременно минимизировать возможные отрицательные последствия. Итоги экспериментальных исследований подвергаются тщательной оценке с использованием описанного выше сочетания анализа практической реализации и воздействия. Кроме того, важно учитывать, что на результаты экспериментальных исследований могут влиять субъективные факторы (как положительного, так и отрицательного характера) и что экстраполировать результаты экспериментальных исследований на организацию в целом следует с осторожностью.

Внедрение экспериментальных исследований способствует применению правоприменительными ведомствами доказательного подхода «test, learn and adapt» («тестировать, обучаться и адаптироваться»). Рассмотрим, к примеру, пилотный проект по отправке предприятиям писем-уведомлений с рекомендациями об исправлении недочетов в деятельности. После первого этапа рассылки писем-уведомлений для тестирования различных форматов (например, писем информационного характера и писем-предупреждений и последующих проверок, электронных и бумажных писем) можно проанализировать полученные результаты и сделать соответствующие выводы. Затем в ходе второго этапа рассылки писем-уведомлений могут применяться те методы, которые доказали свою эффективность на предыдущем этапе, и в пробном порядке допускаться небольшие отличия в деталях для дальнейшего повышения эффективности. Например, если отправленные по электронной почте письма-предупреждения с извещением о проверке окажутся эффективными, то на втором этапе в пробном порядке могут, например, рассылаться письма с указанием даты проверки и без указания даты. Благодаря применению подхода «test, learn and adapt» можно выработать наиболее эффективный формат использования писем-уведомлений.

Во **Вставке 16** представлены ссылки на ряд примеров успешного опыта увеличения риска выявления нарушений, которые потенциально применимы в Азербайджане, Киргизстане, Таджикистане и Узбекистане.

► Вставка 16. Примеры успешного опыта увеличения риска выявления нарушений

- Письма-предупреждения «Warned to Choose», Литва
- «Вишневые письма», Литва
- Письма-предупреждения компаниям, Испания
- Информационное подразделение по борьбе с теневой экономикой Grey Economy Information Unit (GEIU), Финляндия
- Оперативные ведомственные комитеты по борьбе с мошенничеством (CODAF), Франция
- Национальное бюро по борьбе с мошенничеством, Испания
- Реестр трудовой занятости Эстонии
- Цифровой реестр наемных работников REVISAL, Румыния
- Реестр доходов, Финляндия
- Реестры Declaration of Works и Checkin@Work: мониторинг цепочки (суб)подрядчиков в строительной отрасли для борьбы с недекларированным трудом, Бельгия
- MiningWatch: применение средств анализа данных для адресных проверок случаев мошенничества в области социального обеспечения, Бельгия
- Методы получения данных и анализа, Норвегия
- Совместная и раздельная ответственность в цепочках субподряда, Бельгия
- Регулирование субподряда в строительной отрасли, Испания
- Мониторинг ответственности подрядчиков в сфере дорожного транспорта, Финляндия
- Инструмент анализа рисков Инспекции труда Греции
- Анализ рисков для выявления компаний-пустышек, участвующих в схемах сокращения налоговой задолженности, Латвия
- Информационная система регулирования дорожного движения – Помощь в выявлении недекларированного труда, Греция
- Служба выдачи удостоверений Valtti-card, Финляндия
- Проверки частных домохозяйств как мест работы: Ирландия

5.4 Упрощение участия в формальной экономике и расширение его преимуществ

В последние годы отмечается, что помимо увеличения реальных и/или предполагаемых затрат на участие в неформальной экономике, правительства могут также работать над преимуществами перехода к формальной экономике, чтобы нивелировать выгоды неформального сектора для предприятий. В **Таблице 9** представлен полный диапазон мер стимулирования и указано, применяются ли они.

► Таблица 9.

Диапазон применяемых стимулов

	Азербайджан	Таджикистан	Узбекистан
Меры со стороны предложения (то есть меры, поощряющие производителей функционировать в рамках формальной экономики)			
Упрощение процедур, необходимых для соблюдения существующих правил (например, упрощение порядка регистрации, упрощение бланков, отсутствие необходимости подавать одни и те же сведения несколько раз)	✓	✓	✓
Амнистии на уровне всех граждан	✓	✓	x
Индивидуальные амнистии за добровольное раскрытие неформальной экономической деятельности	x	✓	x
Советы по «формализации» для новых предприятий	✓	✓	✓
Услуги по содействию «формализации» для существующих предприятий	✓	✓	x
Адресное снижение налога на добавленную стоимость (НДС)	✓	✓	x
Предоставление предприятиям бесплатного программного обеспечения для ведения учета	x	x	x
Предоставление справочных материалов о требованиях к ведению учета	✓	x	x
Предоставление бесплатных консультаций/обучения по ведению учета	✓	✓	x
Схемы постепенной формализации	✓	✓	x
Инициативы по облегчению перехода от безработицы к самозанятости	✓	✓	✓
Инициативы по облегчению перехода от наемной занятости к самозанятости	✓	✓	✓
Доступ к бесплатному маркетингу	✓	✓	x
Меры со стороны спроса (то есть меры, поощряющие потребителей приобретать товары и услуги в рамках формальной экономики)			
Ваучеры на услуги	✓	x	x
Адресные прямые налоговые льготы (например, снижение подоходного налога, субсидии)	✓	✓	x
Адресные косвенные налоговые льготы (например, снижение НДС)	✓	✓	x
Поощрение потребителей требовать чеки (например, лотерея среди чеков)	✓	x	x

Мы видим, что в Азербайджане применяется большинство этих мер стимулирования, за исключением индивидуальных амнистий, как и в Таджикистане, в то время как в Узбекистане применяется значительно меньше мер.

С учетом текущего влияния COVID-19 на Азербайджан, Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан возможным направлением действий является применение инициативы по добровольному раскрытию нарушений/индивидуальной амнистии, чтобы дать возможность тем, кто добровольно раскрывает государственным ведомствам информацию о прошлой неформальной деятельности, получать доступ к краткосрочной финансовой поддержке, предоставляемой формальным предприятиям, и освободить их от уплаты штрафов, налагаемых за неформальную деятельность (или уменьшить их сумму), если они продолжают соблюдать требования в будущем. Доступ к краткосрочной финансовой поддержке в этом случае будет действовать как «пряник» и стимулировать предприятия проходить регистрацию и начинать переход к формальной экономике. Возможны несколько вариантов схемы добровольного раскрытия нарушений.

- Раскрытие нарушений может сопровождаться или не сопровождаться наложением штрафных санкций за несоблюдение требований в прошлом:
 - при применении штрафа его размер может уменьшаться по скользящей шкале на установленную сумму в зависимости от того, согласен ли работодатель нанять недеklarированного или не полностью декларированного работника на условиях (полной) декларированной занятости как минимум на 3, 6 или 12 месяцев.
- Схема может быть единой либо нацеленной на:
 - конкретные отрасли, такие как:
 - туристическая индустрия;
 - строительный сектор;
 - личные и бытовые услуги;
 - сельское хозяйство;
 - определенные группы населения или типы неформальной занятости, такие как:
 - трудоустроенные-мигранты без документов;
 - сезонные рабочие;
 - незарегистрированные работники;
 - неформальные самозанятые работники.
- В качестве стимула для выхода из тени может предлагаться либо не предлагаться доступ к временной финансовой поддержке:
 - доступ к такой краткосрочной поддержке может зависеть от того, предлагает ли добровольно раскрывшее нарушения предприятие декларированный контракт своим недеklarированным работникам (или договор на условиях полной занятости не полностью декларированным работникам) сроком по крайней мере икс месяцев или нет.

Во **Вставке 17** представлена инициатива по добровольному раскрытию нарушений, предложенная в Косово⁵ во время текущей пандемии.

⁵ Данное обозначение не влияет на позиции, занимаемые в вопросе о статусе, и согласуется с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН и заключением Международного Суда по вопросу о провозглашении независимости Косово.

► **Вставка 17. Инициатива по добровольному раскрытию нарушений, Косово***

Цель: В целях формализации неформальной экономики работодатели, которые добровольно сообщают о том, что ранее нанимали незарегистрированных сотрудников, получают доступ к краткосрочной финансовой помощи, предоставляемой во время пандемии коронавируса в 2020 г., если нанимают работников по официальному договору на срок не менее одного года.

Описание: В Косово* межведомственная группа разработала оперативный план из 15 мероприятий. Мероприятие 14 в рамках этого оперативного плана предусматривает финансовую поддержку в размере 130 евро в месяц на каждого наемного

работника в течение двух месяцев подряд при условии, что предприятия заключают трудовые договоры сроком минимум один год. Налоговая служба Косово* предложила предприятиям доступ к этой краткосрочной поддержке, если они добровольно сообщат о найме незарегистрированных работников, а затем заключат с работниками официальные договоры найма сроком не менее одного года.

Оценка: 6 мая министр финансов Бесник Бислими сообщил, что на данный момент зарегистрировано 10 597 новых наемных работников, что составляет рост официальной занятости на 2,6 % (Bami, 2020). Это дает предварительное представление о потенциальном воздействии и эффективности схемы добровольного раскрытия нарушений.

* Данное обозначение не влияет на позиции, занимаемые в вопросе о статусе, и согласуется с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН и заключением Международного Суда по вопросу о провозглашении независимости Косово.

В Киргизстане такая амнистия может предусматривать доступ к временным налоговым льготам для малых и средних предприятий (МСП) в рамках третьего пакета экономических мер, а в Таджикистане могут предлагаться меры финансовой поддержки МСП в связи с COVID-19. В свою очередь, в Узбекистане проходящим регистрацию предпринимателям могут предлагаться такие же процентные субсидии, как и формальным предприятиям, а также временное снижение социальных отчислений для индивидуальных предпринимателей, отсрочка уплаты налогов на недвижимость и землю, продление действия моратория на налоговые проверки и сроки подачи налоговых деклараций по налогу на прибыль за 2019 г. (МВФ, 2020).

Во **Вставке 18** представлены ссылки на ряд примеров успешных инициатив со стороны предложения, которые облегчают участие в декларируемых формах труда или делают его более выгодным.

► **Вставка 18. Примеры успешного опыта упрощения участия в формальной экономике и расширения его преимуществ**

Стимулы со стороны предложения

- Минимальная занятость (Mini-jobs), Германия
- Трудовой договор на краткосрочные сезонные сельскохозяйственные работы в Болгарии
- Закон об упрощенном трудоустройстве, Венгрия
- Инициатива по сертификации кассовых аппаратов, Словения
- Знак качества в секторе легких перевозок, Австрия
- Сеть качественных сельскохозяйственных работ, Италия
- Калькулятор налоговых ставок и калькулятор брутто-дохода (Veroprocenttilaskuri и Bruttopalkkalaskuri), Финляндия
- Инструменты онлайн-самопроверки для работодателей и сотрудников, Нидерланды
- Совместный найм работников/совместная занятость в сельском хозяйстве, Финляндия

Стимулы со стороны спроса

- Чековая лотерея, Румыния
- Ваучеры на бытовые услуги (Dienstleistungsscheck), Австрия
- Ваучеры на услуги в Бельгии (Titres services)
- Единые ваучеры в сфере услуг (Chèque emploi service universel - CESU), Франция
- Ваучеры для предприятий сезонного сельского хозяйства (Vrijednosni kuponi za sezonski rad u poljoprivredi), Хорватия
- План Boligjob: применение налоговых скидок для содействия декларированному труду, Дания
- Налоговые льготы при оказании домашних услуг (ROT и RUT), Швеция

5.5 Разъяснительная работа и повышение осведомленности

Существует понимание того, что недекларированный труд не всегда является следствием исключительно рационального с экономической точки зрения решения. Нарушения часто становятся следствием недоверия к государству и/или непонимания преимуществ соблюдения требований (Williams, 2017), а также отсутствия горизонтального доверия к другим. Поэтому образовательные и информационные кампании могут сыграть ключевую роль в содействии переходу от недекларированного к декларированному труду. В **Таблице 10** представлен список разнообразных действующих инициатив в области образования и повышения осведомленности.

► Таблица 10.

Диапазон действующих инициатив в области образования и повышения осведомленности

Воспитание приверженности формальной экономике	Азербайджан	Таджикистан	Узбекистан
Кампании по информированию лиц, занятых неформальным трудом, об издержках и рисках неформальной занятости	✓	✓	✓
Кампании по информированию лиц, занятых неформальным трудом, о преимуществах формализации их деятельности (например, информирование их о том, на что идут их налоги)	✓	✓	✓
Кампании по информированию потребителей неформального сектора о проблемах, связанных с приобретением товаров и услуг у представителей неформальной экономики	×	×	✓
Кампании по информированию потребителей неформального сектора о преимуществах формальной работы (например, информирование граждан об общественных выгодах, которые они получают от собранных налогов)	×	✓	✓
Законодательно предусмотренные преимущества для бизнеса, работающего в формальной экономике	✓	✓	✓
Меры по улучшению того, насколько клиенты правоприменительных ведомств считают, что с ними обращаются уважительно, беспристрастно и ответственно	✓	✓	✓
Меры по улучшению знания трудового и налогового законодательства и законодательства о социальном обеспечении	✓	✓	✓
Публикация информации о работе и достижениях правоприменительных ведомств	✓	✓	✓

Во **Вставке 19** приведены полезные рекомендации Европейского агентства по безопасности и гигиене труда (EU-OSHA) о том, как повысить эффективность мер в области образования и повышения осведомленности при проведении кампаний в сфере безопасности и гигиены труда, при этом они легко применимы и к кампаниям по продвижению преимуществ декларированного труда.

► **Вставка 19. Планирование информационно-просветительской кампании: пошаговое руководство**

1. **Определение задач.** Прежде чем формулировать основную идею кампании и необходимые аргументы в ее поддержку, нужно поставить четкую цель. ([Подробнее](#)).
2. **Выбор названия.** Чтобы повысить вероятность влияния на людей, которых вы хотите охватить, название должно быть как можно более коротким, простым и актуальным для вашей целевой аудитории. ([Подробнее](#)).
3. **Выбор аудитории.** Знание целевой аудитории и возрастной группы является определяющим для кампании и выбора необходимых инструментов. ([Подробнее](#)).
4. **Временные рамки.** Ключевым фактором любой кампании является определение временных рамок – как времени ее начала, так и продолжительности. ([Подробнее](#)).
5. **Территория.** Определите, какие секторы, группы населения, профессии или географические зоны будут охвачены. ([Подробнее](#)).
6. **Основная идея.** Тщательно продумайте основную идею кампании и какую информацию вы хотите донести в ходе кампании. ([Подробнее](#)).
7. **Брендинг кампании.** Запоминающийся слоган, эффектный логотип и брендинг кампании позволят привлечь внимание аудитории. ([Подробнее](#)).
8. **Охват аудитории.** В большинстве кампаний задействовано несколько информационных средств: от пресс-релизов и журнальных статей до плакатов и прямой почтовой рекламы. ([Подробнее](#)).
9. **Определение ожидаемых результатов.** Коммуникация наиболее эффективна, когда связана с чем-то практически применимым и осязаемым.

Источник: <http://toolkit.osha.europa.eu/how-to-run-a-campaign/plan-your-campaign/>

Во **Вставке 20** приводится краткое изложение рекомендуемых методик разработки информационно-просветительских кампаний.

▶ **Вставка 20. Ключевые особенности рекомендуемых методик разработки информационно-просветительских кампаний**

- ▶ Думайте о конечном результате с самого начала
 - ▶ Ставьте четкие цели относительно того, что хотите достичь
 - ▶ Что люди должны понять или сделать в результате кампании?
- ▶ Планируйте
 - ▶ Разрабатывайте четкую стратегию
 - ▶ Ставьте SMART-цели для оценки успеха
 - ▶ Привлекайте к участию ключевые заинтересованные стороны
 - ▶ Применяйте целостный подход, комбинируя и последовательно сочетая кампанию с другими политическими мерами
 - ▶ Согласуйте сроки, бюджеты, роли и т. д.
- ▶ Выберите и поймите свою аудиторию
 - ▶ Демография, возраст, пол
 - ▶ Контингент, работодатели, работники, трудовые мигранты
 - ▶ Географический район, секторы
- ▶ Сотрудничество
 - ▶ От одного ведущего учреждения до 80 партнеров
 - ▶ Широкий круг заинтересованных сторон может значительно повысить эффективность
 - ▶ Кто сможет донести основную идею лучше всех?
- ▶ Ключевая идея должна привлекать внимание
 - ▶ Понятная/простая
 - ▶ Акцент на позитивной информации
 - ▶ Креативность – личные истории вызывают отклик
 - ▶ Призыв к действию
 - ▶ Многоязычность
 - ▶ Брендинг кампании
 - ▶ Привлекайте внимание аудитории
 - ▶ Используйте логотип, запоминающийся брендинг

- ▶ Охват аудитории
 - ▶ Используйте несколько основных каналов, подходящих для аудитории
 - ▶ Регулярный поток мероприятий, акцент на главных моментах
 - ▶ Непрерывная оценка для поддержания верного курса
- ▶ Устойчивость
 - ▶ Быстрые результаты или долгосрочное изменение моделей поведения людей?
 - ▶ Учитывайте более широкий контекст – например, с обучением инспекторов
 - ▶ Постоянно старайтесь доносить основные идеи
 - ▶ При сложностях с финансированием – разовые кампании

Показатели эффективности

- ▶ Результаты – показатели оценки действий и тактики:
 - ▶ Встречи, мероприятия, участники, лица, прошедшие подготовку
 - ▶ Публикации, новостные статьи, число объявлений
 - ▶ Статистика социальных сетей, просмотры, репосты, лайки
 - ▶ Рост количества жалоб работников
 - ▶ Проверки, штрафы, добровольная легализация
 - ▶ Возмещенные средства
 - ▶ Награды
- ▶ Результаты – окончательные итоги кампании:
 - ▶ Повышение степени неприемлемости недекларированного труда в целевой группе – предпосылка изменений поведения
 - ▶ Улучшение понимания преимуществ декларированного труда
- ▶ Как измерить?
 - ▶ Опросы и независимые оценки
 - ▶ К существующим опросам работодателей можно добавить дополнительные вопросы

Во **Вставке 21** представлены ссылки на ряд примеров успешного опыта. К ним относятся информационные услуги (например, оказываемые Комиссией по трудовым отношениям Ирландии) для консультирования предприятий и работников, а также адресные маркетинговые кампании.

► **Вставка 21. Примеры успешных инициатив в области образования и повышения осведомленности**

- Горячая линия Infoline в ведении Отдела информации и обслуживания клиентов (ICS) Комиссии по трудовым отношениям (WRC), Ирландия
- Информационная кампания о фиктивной самозанятости, Ирландия
- Assistance on the Spot – помощь компаниям в недопущении нарушений трудового законодательства в отношении фиктивной самозанятости, Чехия
- Национальный контакт-центр Федеральной инспекции труда Федеральной государственной службы занятости, труда и социального диалога, Бельгия
- Кампания «Недекларированный труд – плохо для тебя, вредно для всех», Португалия
- Кампания «Student@work», Бельгия
- Национальная информационно-просветительская кампания «Серая экономика – черное будущее» (Harmaa talous – musta tulevaisuus – viestintäkampanja), Финляндия
- Национальная информационно-просветительская кампания «Остановим недекларированный труд – остановим работу на стороне» (Kampanja Stop radu na crno – stop neprijavljenom radu), Хорватия
- Информационно-просветительская кампания «Мне наплевать!» (Man uzspļaut), Латвия
- Кампания #Fraudoff! (#Atkrapiēs!), Латвия
- Информационная кампания по повышению осведомленности о трудовом законодательстве среди работников и работодателей, Венгрия
- Консультация с Государственной трудовой инспекцией через Facebook Messenger, Литва
- «Chain Approach» – повышение осведомленности в секторе клининговых услуг, Нидерланды
- Национальная информационно-просветительская кампания «Прежде чем приступить к работе», Польша
- Информационно-просветительская кампания о недекларированном и вредном труде, Швеция
- Фильмы в формате виртуальной реальности, Швеция

Внимание обращается также на действующую по всей Европе кампанию **#EU4FairWork**, доступную по этому хештегу в Twitter, LinkedIn и Facebook.

Альтернативная кампания меньшего масштаба, запущенная магистрантами, обучающимися маркетингу в Румынии – **#Students4FairWork**, также в Twitter, LinkedIn и Facebook. В обеих кампаниях есть множество примеров видов распространения информации, которые могут использоваться в таких кампаниях, и множество идей, которые возможно применить в Азербайджане, Киргизстане, Таджикистане и Узбекистане.

Тем не менее необходимо с осторожностью распространять информацию в рамках образовательных и информационных кампаний, потому что работодатели, работники и граждане применяют **техники нейтрализации (NT)** для оправдания своих действий и нейтрализации чувства вины (**Таблица 11**).

► Таблица 11.

Примеры техник нейтрализации, используемых лицами с девиантным поведением для оправдания своих действий

Техника	Определение	Автор
Отрицание ответственности	Ответственность за действия несет не сам человек, а некоторые внешние факторы, находящиеся вне его контроля.	Sykes and Matza (1957)
Отрицание ущерба	Девиантное поведение оправдано, поскольку ни одна сторона не пострадала от него напрямую.	
Отрицание жертвы	Поведение привело к ущербу, но объект правонарушения заслужил то, что с ним произошло.	
Обращение к высшим ценностям	Девиантное поведение необходимо для достижения идеала или ценности более высокого порядка.	
Осуждение осуждающих	Степень вины за девиантное поведение уменьшается, поскольку осуждающие его сами занимаются аналогичной не одобряемой деятельностью.	
Ссылка на необходимость	Поведение было необходимо, поскольку у людей не было выбора в данных обстоятельствах.	Minor (1981)
Заявление о нормальности	Поведение нельзя воспринимать как неправильное, потому что такой деятельностью занимаются все.	Henry (1990)
Отрицание негативных намерений	Поведение оправдано, поскольку оно не должно было никому причинить вред.	
Заявление об относительной приемлемости	Степень вины уменьшается, поскольку другие люди намного хуже.	
Отрицание необходимости закона	Люди занимаются незаконной деятельностью, потому что законы нечестны и несправедливы.	Cromwell and Thurman (2003)
Заявление о праве	Люди имеют право вести себя так, как хотят, и получать от этого выгоду.	
Обоснование сравнением	Такое поведение в любом случае предпочтительнее, ведь человек мог повести себя еще хуже.	
Обоснование отсрочки	Люди откладывают оценку сомнительного в моральном плане поведения на более позднее время	
Однократное применение	Человек намеревается использовать продукт только один раз, и поэтому поведение приемлемо.	Rosenbaum, Kuntze and Wooldridge (2011)
Первое, единственное преступление	Это первый и единственный раз, когда человек проявляет определенное девиантное поведение.	
Обмануть систему	Человек гордится тем, что сумел обмануть систему.	

Источник: Apostolidis and Haeussler (2018: Таблица 1).

Кампании, целью которых является трансформация неформальной занятости в декларируемую, должны успешно противостоять техникам нейтрализации (или рационализации), которые лица с девиантным поведением используют для оправдания своих действий и нейтрализации вины (Apostolidis and Haeussler, 2018; McKercher, Weber and du Cros, 2008). В противном случае кампании не смогут эффективно добиваться изменений в поведении.

Например, **отрицание ответственности** часто используют в качестве обоснования лица, занятые неформальным трудом, когда считают материалы о негативных последствиях неформальной занятости направленными на других, более крупных игроков, чем они сами. Следовательно, кампании должны акцентировать внимание на масштабах несоблюдения требований среди среднестатистических занятых неформальным трудом лиц (в целевой сфере), чтобы люди не считали свою деятельность «незначительной» по сравнению с другими.

Другой формой обоснования становится **отрицание ущерба**. Занятые неформальным трудом могут отрицать, что их деятельность оказала негативное влияние на других, и рационализировать уклонение от соблюдения норм тем, что без их участия в неформальных сделках покупателям пришлось бы платить более высокую цену или оказываемые услуги были бы им не по карману. В связи с этим может потребоваться привести примеры распространенных ситуаций, в которых клиенты страдают от приобретения неформальных, а не декларированных товаров и услуг.

Еще одна из существующих техник нейтрализации – **отрицание жертвы**. Занятые неформальным трудом могут быть согласны с негативными последствиями своей деятельности, но полагать, что жертвы этого заслуживают. Поэтому в ходе кампаний может потребоваться рассказывать истории отдельных пострадавших.

В других случаях встречается **обращение к высшим ценностям**. Лица, занятые неформальным трудом, могут оправдывать свои действия с точки зрения некоторого альтернативного набора ценностей или социального порядка, полагая, что он их оправдывает – например, что их действия направлены во благо своей семьи, а не общества. В качестве ответа можно продемонстрировать, как на эти «высшие ценности» (например, семью) также могут отрицательно повлиять лица, занятые неформальным трудом.

В связи с этим следует упомянуть **осуждение осуждающих**. Лица, занятые неформальным трудом, могут утверждать, что закон, законодатели и правоприменители несут ответственность за несправедливость системы, и считать, что сообщество, с которым они чувствуют сопричастность, не должно подчиняться этим формальным правилам – поэтому в их глазах неформальный труд социально оправдан. В ответ на это следует рассказывать о прогрессе, достигнутом в направлении справедливой системы, и о значительных преимуществах работы на декларированной основе.

В заключение приведем пример такой техники нормализации, как **ссылка на необходимость**. Лица, занятые неформальным трудом, могут оправдывать свои действия личными обстоятельствами – например, тем, что не могут получить доступ к полностью декларированной занятости, или тем, что самозанятость в неформальной экономике является для них необходимостью и средством выживания. В этой ситуации таким лицам может быть целесообразно предоставлять информацию об организациях, ресурсах и/или процедурах, к которым они могут обратиться, чтобы не быть вынужденными заниматься неформальным трудом.

Учитывая то, что нарушители склонны рационализировать свои действия различными способами, в ходе информационно-просветительских кампаний следует применять вышеуказанные информационные тактики и не давать участникам возможности их нейтрализовать.

5.6 Модернизация формальных институтов

Скорее всего, информационно-просветительские кампании, направленные на изменение отношения к неформальному труду, будут успешны только при изменении формальных институтов. При отсутствии доверия к правительству или нехватке уверенности в формальных институтах со стороны граждан, работников и предприятий отношение вряд ли изменится. Поэтому, чтобы добиться согласованности общественной морали (относительно приемлемости неформального труда) и нормативно-правовой базы, необходимо изменить не только отношение со стороны

- ▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

граждан, работников и работодателей. Сами формальные институты также должны измениться, чтобы к ним относились с большим доверием.

Во-первых, это требует модернизации правоприменительных ведомств, а во-вторых – структурных преобразований, которые изменят условия, сопряженные с более высокими уровнями неформальной занятости.

Модернизация правоприменительных ведомств

Чтобы повысить доверие к правительству и предотвратить участие в неформальной экономике, необходимо модернизировать правоприменительные ведомства, сделав их более клиентоориентированными и доступными. Граждане часто не соблюдают формальные правила, а значит, происходит нарушение общественного договора между правительством и его гражданами из-за низкого уровня доверия к правительству. Поэтому одним из направлений дальнейшей работы является модернизация системы управления. Необходимы по крайней мере три институциональные реформы:

- ▶ необходимо повышать уровень **процессуальной справедливости**, под которой здесь понимается уважительное, беспристрастное и ответственное отношение власти к гражданам и, следовательно, переход от подхода «сыщики и воры» к подходу, ориентированному на оказание услуг;
- ▶ необходимо повышать уровень **процедурной справедливости**, что означает убежденность граждан в том, что они платят свою справедливую долю по сравнению с другими;
- ▶ требуется повышать уровень **справедливости перераспределения**, что означает убежденность граждан в том, что они получают товары и услуги, которых заслуживают с учетом уплаченных налогов.

Повышение уровня процессуальной справедливости

Понятие процессуальной справедливости связано с тем, рассматривают ли граждане отношение к себе со стороны правительства как уважительное, беспристрастное и ответственное (Murphy, 2005). Если граждане считают, что государственные учреждения относятся к ним плохо, очевидно, что они с большей вероятностью будут уклоняться от соблюдения норм (Murphy et al., 2009). В источнике Leventhal (1980) предлагаются следующие шесть правил относительно того, как правительствам следует взаимодействовать с гражданами для повышения воспринимаемого уровня процессуальной справедливости:

- ▶ правило последовательности – процедуры должны применяться последовательно ко всем людям и с течением времени; никто не должен быть привилегирован или ущемлен по сравнению с другими;
- ▶ правило объективности – необходимо избегать эгоистических намерений и предубеждений со стороны лиц, принимающих решения;
- ▶ правило точности – необходимо обращаться ко всем соответствующим источникам информации, чтобы решения основывались на фактических доказательствах и сведениях;
- ▶ правило возможности внесения коррективов – возможность корректировки или пересмотра принятых решений с учетом фактов;
- ▶ правило представительности – следует учитывать интересы и мнения всех заинтересованных сторон и лиц;
- ▶ правило нравственности – процедуры должны соответствовать преобладающим моральным и нравственным ценностям.

Другие авторы также указывают на важность межличностного взаимодействия. Уровень соблюдения норм значительно выше, когда с людьми обращаются вежливо, с уважением и достоинством, когда им дают возможность высказаться и проявляют искреннее уважение к их правам и социальному статусу (Gangl et al., 2013).

Если же люди считают, что с ними обращаются несправедливо или необоснованно – например, инспекторы проявляют к ним неуважение, или что собираемые налоги обеспечивают поддержку частных интересов влиятельных лиц в государстве, это ведет к отсутствию доверия и более низкому уровню соблюдения норм (Murphy, 2008). Поэтому правоприменительные ведомства должны относиться к гражданам уважительно и достойно. Главной целью является повышение уровня доверия граждан к органам государственного управления.

Повышение уровня процедурной справедливости

Понятие процедурной справедливости связано с тем, рассматривают ли граждане отношение к себе как справедливое по сравнению с другими и считают ли они, что платят справедливую долю по сравнению с другими. Те, кто считает, что к ним относятся справедливо в процедурном отношении, с большей вероятностью доверяют властям и соблюдают формальные правила (Murphy, 2005). Одним из наиболее важных факторов этого является справедливость налоговой системы (Molero and Pujol, 2012).

Напротив, если граждане считают, что с ними обращаются несправедливо, уровень несоблюдения требований возрастает (Bird et al., 2006). Согласно Molero and Pujol (2012), несоблюдение установленных правил становится результатом недовольства либо в абсолютном выражении (например, если граждане считают, что налоги слишком высоки или государственные средства растрачиваются впустую), либо недовольства в относительном выражении (например, при отсутствии горизонтального доверия и убежденности в том, что другие обманывают). Несоблюдение установленных правил фактически оправдывается представлением о деятельности других лиц. Если неформальный труд рассматривается как повсеместный, уклонения от соблюдения норм оправдывается этим. Это влечет за собой важные последствия. **Если правительства во всеуслышание говорят о том, что неформальный труд широко распространен, они создают условия для повсеместного недовольства и, как следствие, еще более широкого участия в неформальной занятости** со стороны тех людей, которые в противном случае могли бы в ней не участвовать.

Повышение уровня справедливости перераспределения

Понятие справедливости перераспределения связано с тем, считает ли население, что оно получает товары и услуги, которых заслуживает с учетом уплаченных налогов (Richardson and Sawyer, 2001). Налоги – это цена, которую население платит за общественные блага и услуги, предоставляемые государством. Вопрос заключается в том, соответствует ли эта цена субъективной ценности этих товаров и услуг (т. е. является ли она справедливой). Чем менее справедливой считается налоговая система, тем больше вероятность того, что граждане будут действовать неформально и нарушать общественный договор с государством. Таким образом, для улучшения соблюдения требований система должна быть справедливой. **Поэтому правительствам необходимо информировать население о том, на какие цели расходуются поступления от налогов и почему приоритетом обладают законы в области социального обеспечения и трудовых отношений.** Когда граждане не знают или не до конца понимают, какие общественные блага и услуги оплачиваются их налогами, уровень соблюдения требований снижается. Поэтому в последнее время правительства многих стран начали осуществлять инициативы в области образования и повышения осведомленности.

Структурные преобразования: институциональное строительство

Институциональная теория (Baumol and Blinder, 2008; Denzau and North, 1994; North, 1990) определяет институты как «правила игры», которые предписывают, что является социально приемлемым, и регулируют поведение. Во всех обществах существуют два типа институтов:

- формальные институты (т. е. нормативно-правовая база), которые определяют правовой характер правил игры и предписывают нормы поведения на государственном уровне;
- неформальные институты, которые представляют собой неписаные и признанные обществом правила относительно того, что приемлемо для граждан, работников и предпринимателей,

и предписывают нормы поведения на гражданском уровне (Denzau and North, 1994; Helmke and Levitsky, 2004).

С институциональной точки зрения формальный труд соответствует формальным институциональным предписаниям, изложенным в законах и нормативных положениях. Неформальный же труд, напротив, находится вне формальных институциональных предписаний и соответствует нормам, ценностям и убеждениям неформальных институтов (Godfrey, 2011; Kistruck et al., 2015; Siqueira et al., 2016; Webb et al., 2009; Welter et al., 2015; Williams and Gurtoo, 2017; Williams, 2017), в то время как преступные деяния лежат вне плоскости как формальных институциональных предписаний, так и признанных обществом правил.

В последние годы институциональный подход достиг значительных успехов в объяснении причин распространенности неформальной экономики. Было показано, что неформальная экономика получает большее распространение, когда недостатки формальных институтов приводят к несоответствию формальных «правил игры» (норм поведения на государственном уровне) тому, что считают социально приемлемым граждане (нормам поведения на гражданском уровне) (Dau and Cuervo-Cazurra, 2014; Godfrey, 2015; Webb et al., 2009; Williams and Shahid, 2016; Williams et al., 2017). Чем сильнее несогласованность норм поведения на государственном и гражданском уровне в стране, тем больше в ней масштабы неформальной экономики (Williams, 2017). Как отмечается в Williams (2017), существует четыре типа недостатков институциональной системы:

- (i) **неэффективность формальных институтов или нерациональное использование ресурсов формальными институтами** – результат либо отсутствия модернизации государственных органов (т. е. отсутствия процессуальной справедливости и справедливости перераспределения) и/или того, что формальные институты коррумпированы и действуют в интересах защиты элит или извлечения ими максимальной выгоды либо узурпации государства такими элитами, в результате чего большинство не получает справедливой доли в обмен на свой вклад или страдает от излишне обременительных налогов, правил регистрации и лицензирования и затрат на них;
- (ii) **недостатки и слабости формальных институтов** – предметом широких обсуждений является то, какие институциональные недостатки и слабости приводят к неформальности, а какие – нет. Согласно мнению большинства, неформальный сектор является результатом исключения из формального сектора из-за слишком малого вмешательства государства, но другая точка зрения рассматривает участников неформального сектора как решивших добровольно покинуть формальный сектор из-за слишком сильного вмешательства государства;
- (iii) **бессилие формальных институтов** – выражающееся не только в неспособности проводить политику (Webb et al., 2009), но и в неспособности стимулировать соблюдение формальных правил. С этой точки зрения власть означает способность заставить кого-то сделать то, что они не собирались делать, и таким образом, каким власть хочет, чтобы это было сделано. Формальные учреждения не имеют власти, поскольку не могут побудить предприятия, работников и граждан придерживаться формальных правил (т. е. законов и нормативных положений) ни путем принудительного соблюдения (т. е. «кнута» и «пряника»), ни путем добровольного соблюдения;
- (iv) **нестабильность и нерешительность формальных институтов** — например, вследствие постоянного изменения формальных «правил игры» (Levitsky and Murillo, 2009; Williams and Shahid, 2016) в отношении того, что является приемлемым; это ведет к отказу населения от постоянно меняющихся формальных правил игры в пользу собственных, более стабильных неписаных и признанных обществом правил.

Например, в отсутствие власти формальных институтов комплексный правительственный подход к формализации неформальной экономики вряд ли сможет существенно повлиять на ситуацию, если соответствующие институты не будут наделены необходимыми полномочиями и ресурсами. Если недоукомплектованная персоналом и средствами налоговая служба начнет сотрудничать с недоукомплектованной и страдающей от недофинансирования трудовой инспекцией, полномочия которой ограничены многолетним или отраслевым мораторием на проведение проверок, их сотрудничество вряд ли внесет значительный вклад в формализацию неформальной экономики. Аналогичным образом, если правоприменительные ведомства обладают только правовой компетенцией для проведения проверок, совместная деятельность в

сфере разъяснительной работы, повышения осведомленности и других профилактических мероприятий будет затруднена.

В **Таблице 12** демонстрируется связь между недостатками институциональной системы и распристраненностью неформальной экономики. Вследствие непараметрического характера данных для определения наличия значимой двумерной корреляции между уровнем неформальности и формальными институциональными условиями применяется коэффициент ранговой корреляции Спирмена (ρ).

► Таблица 12.

Связь формальных институциональных условий и неформальности

	Кол-во стран	Доля неформальной занятости в общей численности занятых (всего)	Доля неформальной самозанятости ¹⁾ в общей неформальной занятости	Доля неформальных наемных работников в общей неформальной занятости (%)
I. НЕРАЦИОНАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ И НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ ФОРМАЛЬНЫМИ ИНСТИТУТАМИ				
1. Отсутствие модернизации правительства				
Надежность полицейских служб	100	-0,553***	-0,028	0,062
Эффективность расходования государственных средств	100	-0,198**	-0,238**	0,146
2. Коррупционированность формальных институтов				
Незаконные платежи и взятки	100	-0,743***	-0,094	0,235**
Нецелевое использование бюджетных средств	100	-0,441***	-0,148	0,169*
Фаворитизм должностных лиц	100	-0,280***	-0,137	0,127
Индекс восприятия коррупции	110	-0,747***	-0,081	0,159
Борьба с коррупцией	111	-0,741***	-0,071	0,163
Коррупция (ведение бизнеса)	100	0,525***	0,052	-0,133
% предприятий, от которых ожидают подношений в ходе встреч с работниками налоговых органов	86	0,571***	0,074	-0,138
% предприятий, от которых ожидают подношений государственным служащим «для решения вопросов»	85	0,420***	0,286***	-0,293***
II. НЕДОСТАТКИ И СЛАБОСТИ ФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ				
ВВП на душу населения	110	-0,890***	-0,177*	0,358***
Индекс человеческого развития (ИЧР)	111	-0,925***	-0,127	0,300***
Индекс социального прогресса (SPI)	100	-0,929***	-0,132	0,304***
Бремя государственного регулирования	100	0,008	-0,138	0,058
Количество формальностей, необходимых для открытия бизнеса	100	0,373***	-0,126	0,044
Время, необходимое для открытия бизнеса	100	0,409***	-0,153	0,068

► Таблица 12 (продолжение).

	Кол-во стран	Доля неформальной занятости в общей численности занятых (всего)	Доля неформальной самозанятости ¹⁾ в общей неформальной занятости	Доля неформальных наемных работников в общей неформальной занятости (%)
Неэффективный бюрократический аппарат	100	-0,477***	-0,020	0,171*
Ставки налогообложения	100	-0,275***	0,195*	-0,177*
Налоговое регулирование	100	-0,452***	0,021	0,007
Ограничительные нормы трудового законодательства	100	-0,654***	-0,099	0,292***
Общая налоговая ставка	100	0,043	0,110	-0,044
Доля налоговых поступлений в ВВП	56	-0,294**	0,132	-0,127
Общий объем расходов (% от ВВП)	61	-0,703***	0,227*	-0,049
Налоги на товары и услуги (% от дохода)	99	0,059	0,094	-0,173*
Доход (без учета грантов)	101	-0,647***	0,110	0,016
Налоговые поступления	100	-0,446***	0,166*	-0,082
Социальные отчисления (% от дохода)	97	-0,711***	0,017	0,074
Государственные расходы в % от ВВП	100	-0,688***	0,107	0,029
Разрыв бедности по национальной черте бедности (%)	56	0,416***	0,310**	-0,259*
Разрыв бедности по границе 1,90 долл. в день	107	0,791***	0,121	-0,283***
Коэффициент Джини	107	0,503***	-0,154	0,154
III. БЕССИЛИЕ ФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ				
Верховенство права	111	-0,781***	-0,040	0,163*
Эффективность государственного управления	111	-0,827***	-0,127	0,256***
Качество регулирования	111	-0,821***	-0,044	0,186*
Доверие общественности к политикам	100	-0,289***	-0,113	0,079
IV. НЕСТАБИЛЬНОСТЬ И НЕРЕШИТЕЛЬНОСТЬ ФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ				
Нестабильность государственной политики	100	0,031	0,075	-0,107
Нестабильность правительств/перевороты	100	0,063	-0,031	0,027
Прозрачность принятия политических решений	100	-0,412***	-0,188*	0,231**

¹⁾ Работодатели и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, в совокупности.

Значимо на уровне *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Сила связи, соответствующая коэффициенту корреляции Спирмена: 0,00–0,19 – очень слабая, 0,20–0,39 – слабая, 0,40–0,59 – умеренная, 0,60–0,79 – сильная, 0,80–1,0 – очень сильная.

В подтверждение выводов множества исследований (например, Horodnic and Williams, 2020; Lapeyre and Williams, 2020; Williams, 2017, 2019; Williams and Horodnic, 2020) в Таблице 12 показано, что неформальный труд более распространен при наличии следующих факторов.

- ▶ Более высокая степень нерационального и неэффективного использования ресурсов формальными институтами, проявляющаяся в:
 - ▶ отсутствию модернизации правительства (выраженной степенью надежности полицейских служб и эффективности расходования государственных средств);
 - ▶ более высоком уровне коррупции (выраженной множеством показателей как предполагаемого, так и фактического уровня коррупции).
- ▶ Более серьезные недостатки и слабости формальных институтов, проявляющиеся в:
 - ▶ более низких уровнях развития (измеряемых посредством ВВП на душу населения, индекса человеческого развития и индекса социального прогресса);
 - ▶ обременительности регулирующих норм;
 - ▶ более низких (а не более высоких) ставках налогообложения;
 - ▶ снижении государственных расходов и расходов на социальные отчисления;
 - ▶ более высоком уровне бедности.
- ▶ Более высокая степень бессилия формальных институтов, проявляющаяся в:
 - ▶ более низких уровнях воспринимаемого верховенства права, эффективности государственного управления, качества регулирования и доверия общественности к политикам.
- ▶ Более высокая степень нестабильности и нерешительности формальных институтов, проявляющаяся в:
 - ▶ низкой степени прозрачности принятия политических решений.

С учетом этих результатов подтверждается мнение о том, что для решения проблемы неформального труда необходимы более широкие структурные преобразования. Следовательно, для преобразования неформальной занятости в формальную странам необходимо:

- ▶ сократить степень нерационального использования ресурсов формальными институтами и их неэффективности путем:
 - ▶ модернизации правительства, например, повышения степени надежности служб и эффективности расходования государственных средств;
 - ▶ снижения коррупции;
- ▶ устранить недостатки и слабости формальных институтов путем:
 - ▶ увеличения ВВП на душу населения;
 - ▶ улучшения таких аспектов развития человеческого потенциала, как долгая и здоровая жизнь, высокий уровень информированности и достойный уровень жизни;
 - ▶ улучшения таких аспектов социального прогресса, как основные человеческие потребности, права и образование;
 - ▶ повышения (а не снижения) ставок налогообложения;
 - ▶ увеличения государственных расходов и в особенности расходов на социальные отчисления;
 - ▶ уменьшения степени и масштабов бедности;
- ▶ уменьшить степень бессилия формальных институтов путем:
 - ▶ повышения уровня воспринимаемого верховенства права, эффективности государственного управления, качества регулирования и доверия общественности к политикам;

- ▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

- ▶ снизить степень нестабильности и неопределенности формальных институтов путем:
 - ▶ повышения степени прозрачности принятия политических решений.

Очевидно, что многие из этих структурных преобразований выходят далеко за рамки полномочий правоприменительных ведомств. Именно по этой причине требуется единый согласованный правительственный подход, при котором координационный орган высокого уровня возьмет на себя ответственность за общую стратегию борьбы с неформальной занятостью. Только при наличии координационного органа высокого правительственного уровня и привлечении всех социальных партнеров могут быть приняты многие из решений, необходимых для изменения тех структурных условий, которые определяют распространение неформальной экономики.

► 6. Выводы и рекомендации

В заключительном разделе дается оценка прогресса, которого достигли Азербайджан, Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан в отношении каждого из вышеуказанных компонентов комплексного стратегического подхода, а также указываются последующие шаги, которые страны могли бы предпринять и которые необходимы для достижения результата. Здесь также излагается ряд рекомендаций относительно сотрудничества Юг-Юг, сотрудничества по оси Юг-Север, а также обмена опытом.

6.1 Дорожная карта для четырех стран: следующие шаги

Для разработки комплексной стратегии перехода к формальной экономике всем четырем странам необходимо добиться прогресса по трем вопросам:

- полное принятие формализации неформальной экономики как стратегической цели;
- разработка единого согласованного правительственного подхода;
- внедрение полного спектра прямых и косвенных политических инструментов.

Формализация неформальной экономики как стратегическая цель

Всем четырем странам необходимо полностью принять стратегическую цель формализации неформальной экономики путем разработки национальной стратегии, основанной на этой стратегической задаче и устанавливающей целевые показатели для оценки масштабов перехода от неформальной экономики к формальной, и реализации этой национальной стратегии. Для достижения дальнейшего прогресса предпринимаются следующие шаги.

- Азербайджан уже полностью принял эту стратегическую цель в рамках своей национальной стратегии, и сейчас для ее достижения необходима реализация национальной стратегии.
- По сведениям из Таджикистана, принято решение относительно ее введения. Теперь на основании этой стратегической цели необходимо разработать национальную стратегию, установить целевые показатели для оценки масштабов перехода к формальности, а также реализовать национальную стратегию.
- По сведениям из Узбекистана, ведется обсуждение. Для достижения дальнейшего прогресса можно было бы внести изменения в Национальную стратегию занятости и Национальную стратегию социальной защиты, включив в них эту стратегическую цель и связанные с ней целевые показатели. Затем могут быть установлены целевые показатели для оценки масштабов перехода к формальности и может быть реализована национальная стратегия.

Разработка единого согласованного правительственного подхода

Скоординированная межведомственная стратегия

Во всех четырех странах может быть создан единый орган высокого уровня, отвечающий за национальную стратегию и постановку целей. В Азербайджане существует единый орган, хотя за каждый аспект отвечает отдельное ведомство. В то же время в Таджикистане существует единый орган, отвечающий за национальную стратегию, и единый набор общенациональных целевых показателей для всего правительства. В Узбекистане каждое ведомство отвечает за отдельный аспект, и как в Азербайджане, так и в Узбекистане государственные учреждения разделяют

- ▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

некоторые общие цели. Для достижения дальнейшего прогресса возможно принятие дополнительных мер.

- ▶ Следующим шагом для Азербайджана является рассмотрение того, где дополнительные горизонтальные сквозные стратегические цели могут применяться для содействия дальнейшему сотрудничеству между ведомствами и где в таком случае возможны общие/совместные мониторинг, оценка и отчетность для дальнейшего содействия координации.
- ▶ Таджикистан также может рассмотреть возможность применения горизонтальных сквозных стратегических целей для содействия дальнейшему совместному сотрудничеству между ведомствами, а также общего/совместного мониторинга, оценки и отчетности для дальнейшего содействия координации.
- ▶ В Узбекистане может быть создан межведомственный координирующий орган, который будет разрабатывать национальную стратегию и цели, а также контролировать ее реализацию. К деятельности этого стратегического органа следует привлечь социальных партнеров.

Координация операционной деятельности внутри правительства

- ▶ Для содействия более тесной координации деятельности власти всех четырех стран могут установить целевой показатель проведения определенной доли всех мероприятий в совместной или согласованной форме. Он должен включать в себя совместное проведение не только проверок, но и профилактических мероприятий (например, образовательных, информационных и консультационных), а также работу с социальными партнерами и другими государственными учреждениями. Для достижения дальнейшего прогресса предпринимаются следующие шаги.
- ▶ Совместная с другими организациями страны операционная деятельность является четко сформулированной стратегической целью в Азербайджане, также был введен целевой показатель, отражающий процент мероприятий, которые проводятся совместно или согласованно с другими организациями страны. Теперь необходимо обеспечить, чтобы такие целевые показатели применялись также к профилактическим мероприятиям (например, образовательным, информационным и консультационным инициативам) и чтобы целевые показатели устанавливались в отношении доли такой деятельности, в которой принимают участие социальные партнеры. Для дальнейшего содействия сотрудничеству также могут применяться общий/совместный мониторинг, оценка и отчетность.
- ▶ В Таджикистане обсуждается совместная с другими организациями страны операционная деятельность в качестве четко сформулированной стратегической цели, и было принято решение о введении целевого показателя, отражающего процент мероприятий, которые проводятся совместно или согласованно с другими организациями страны. Теперь эту стратегическую цель и целевые показатели необходимо сформулировать, включить в оперативные планы и реализовать. Для дальнейшего содействия координации также могут применяться общий/совместный мониторинг, оценка и отчетность.
- ▶ В Узбекистане обсуждаются как совместная с другими организациями страны операционная деятельность в качестве четко сформулированной стратегической цели, так и введение целевого показателя, отражающего процент мероприятий, которые проводятся совместно или согласованно с другими организациями страны. Теперь эту стратегическую цель и целевые показатели необходимо сформулировать, включить в оперативные планы и реализовать. Для дальнейшего содействия координации также могут применяться общий/совместный мониторинг, оценка и отчетность.

Межведомственная координация в области сбора, анализа и обмена данными

Во всех четырех странах у всех государственных учреждений есть потребность в создании электронных баз данных (например, учет индивидуального сопровождения клиентов, реестры занятости, реестры коммерческих компаний), которые будут содержать оперативные и актуальные данные, собираемые с наименьшими затратами (например, путем возложения на работодателя ответственности за обновление статуса регистрации/снятия с учета сотрудника до первого дня

работы/в последний день работы). Эти базы данных должны быть совместимы с базами данных других государственных учреждений и министерств, чтобы данными можно было обмениваться в электронном виде, а также должны быть заключены двусторонние и многосторонние соглашения о взаимном обмене данными. Наконец, следует рассмотреть вопрос о создании центральной структуры, которая осуществляла бы анализ данных для всех правоприменительных ведомств и министерств.

У ведомств в Азербайджане есть полный электронный доступ ко всем необходимым данным в базах данных других ведомств, в то время как в Узбекистане у них есть электронный доступ к некоторым данным других правоприменительных ведомств, а в Таджикистане правоприменительное ведомство получает данные от других правоприменительных ведомств в виде распечаток. В части анализа данных ни в одной стране нет единой центральной структуры, которая хранила бы данные и осуществляла их анализ для всех правоприменительных ведомств. В Таджикистане правоприменительное ведомство может напрямую анализировать некоторые интересующие его базы данных других ведомств, а в Азербайджане и Узбекистане правоприменительное ведомство получает данные от других правоприменительных ведомств и может импортировать эти данные в свою базу данных. Для достижения дальнейшего прогресса в области сбора, анализа и обмена данными предлагается осуществить следующие меры.

- В Азербайджане необходимо, во-первых, создание системы оценки рисков с целью улучшения выявления нарушений и их предотвращения путем интеграции необходимых данных соответствующих государственных органов, и, во-вторых, рассмотрение возможности создания центральной структуры, которая будет осуществлять анализ данных для всех правоприменительных ведомств.
- В Узбекистане существует необходимость в первую очередь обеспечить доступ трудовой инспекции к соответствующим данным всех остальных правоприменительных ведомств, а затем рассмотреть возможность создания центральной структуры, которая будет осуществлять анализ данных для всех правоприменительных ведомств.
- Трудовой инспекции Таджикистана требуется, во-первых, разработать собственную базу микроуровневых данных, которые можно использовать для выявления неформальности; во-вторых, обеспечить ее совместимость с базами других государственных ведомств, чтобы обмениваться данными в электронном виде; и, в-третьих, рассмотреть возможность создания центральной структуры, которая будет осуществлять анализ данных для всех правоприменительных ведомств.

Налаживание вовлечения социальных партнеров

Первый шаг, который должны сделать все государственные учреждения всех четырех стран для усиления вовлеченности социальных партнеров, заключается в том, чтобы:

- определить социальных партнеров (например, профсоюзы, федерации работодателей);
- для каждого социального партнера определить его роль и актуальность для различных функций государственного ведомства (например, передача на рассмотрение, обмен информацией, обнаружение, предотвращение, совместные проверки);
- определить уровень (общенациональный, региональный, местный), на котором будут выстраиваться связи, в том числе на уровне общего координационного органа.

После того как социальные партнеры и их роли определены, вторым шагом становится создание партнерских отношений с ними. Для этого требуется:

- выделение штатных единиц с задачей выстраивания партнерских отношений на разных уровнях организационной структуры правоприменительных ведомств;
- возложение на сотрудников, отвечающих за создание партнерских отношений, конкретных обязанностей;
- решение проблем, возникающих на разных уровнях при выстраивании партнерских отношений.

- ▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

Третий шаг заключается в управлении этими партнерствами путем:

- ▶ вовлечения их во все соответствующие этапы процесса стратегического управления и предоставления услуг;
- ▶ разработки прозрачных соглашений с четко разграниченными обязанностями;
- ▶ систематического мониторинга и оценки результатов соглашений о партнерстве;
- ▶ обмена результатами мониторинга/оценки с партнерами.

Аналогичным образом, социальным партнерам во всех четырех странах следует рассмотреть возможность выполнения этих же действий для выстраивания собственных партнерств, а именно: определить те государственные учреждения/группы учреждений/общий координационный орган, с которыми они хотят строить партнерские отношения, и цель такого партнерства; понять, как будут строиться эти партнерские отношения и как ими управлять. Они также могут продумать использование определенных инструментов и мер.

По сведениям из Азербайджана, почти все эти шаги были предприняты, в то время как для Таджикистана и Узбекистана это актуально в меньшей степени. В Узбекистане есть ощущение большей вовлеченности федерации работодателей, чем конфедерации профсоюзов. Как следствие, во всех четырех странах все государственные учреждения и социальные партнеры должны в приоритетном порядке дать оценку того, был ли предпринят всеми учреждениями каждый из трех вышеназванных шагов по планированию, построению и управлению партнерскими отношениями, и если нет, поощрить их к этому.

Внедрение полного спектра прямых и косвенных политических мер

Всем четырем странам необходимо обеспечить применение полного диапазона политических мер для формализации неформальной экономики. Политические меры сдерживания позволяют добиться сокращения масштабов неформальной экономики, но в стремлении формализовать неформальную экономику и поощрить переход к формальности необходимы и «пряники», которые облегчат переход к формальности и сделают его более выгодным. То же самое касается инициатив по укреплению доверия и изменению отношения к неформальности.

Во всех странах существует потребность в более обоснованной оценке эффективности политических мер в формализации неформальной экономики. Для этого правоприменительным ведомствам следует по возможности проводить предварительную и ретроспективную оценку политических инициатив. Более того, следует проводить экспериментальные исследования при внедрении и оценке осуществимости новых политических инициатив и принять доказательный подход «test, learn and adapt».

Введение более эффективных санкций

Наказания применяются во всех странах, стремящихся воспрепятствовать участию в неформальной экономике. Однако санкции лишь сдерживают участие, не способствуя формализации. Рекомендуется ввести систему санкций, примером которой может служить система санкций инспекции труда Греции, способствующая переходу к формальности за счет снижения штрафов в случае, если работодатель нанимает работника по официальному договору.

Увеличение риска выявления нарушений

Инспекции на рабочих местах являются основным и необходимым средством выявления предприятий в зоне риска. Помимо этого необходимого условия, в качестве следующего этапа Азербайджану, Киргизстану, Таджикистану и Узбекистану следует рассмотреть то, какие дополнительные политические меры требуются для увеличения риска выявления нарушений.

- ▶ В Таджикистане и Узбекистане может быть введена регистрация до первого рабочего дня. Если этого не сделать, то во время проверки работодателя и работники могут заявить, что они только что приступили к работе и еще не прошли регистрацию.

- Также следует предпринять меры для более эффективного сбора и сопоставления данных с целью выявления предприятий в зоне риска во всех странах, что включает в себя улучшение оценки рисков и более широкое применение результатов оценки рисков не только при выборе объектов проверок, но и при определении получателей писем-уведомлений, призванных «подтолкнуть» к изменениям в поведении.

Упрощение участия в формальной экономике и расширение преимуществ такого участия

В Азербайджане применяется большинство доступных мер стимулирования, за исключением индивидуальных амнистий, как и в Таджикистане, в то время как в Узбекистане применяется значительно меньше мер. Поэтому Узбекистану и Таджикистану рекомендуется изучить возможность использования более широкого диапазона мер стимулирования для поощрения перехода к формальности.

С учетом текущего влияния COVID-19 на Азербайджан, Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан особое внимание следует направить на применение инициативы по добровольному раскрытию нарушений, чтобы дать возможность тем, кто добровольно раскрывает государственным ведомствам информацию о прошлой неформальной деятельности, получить доступ к краткосрочной финансовой поддержке, предоставляемой формальным предприятиям, и освободить их от уплаты штрафов, налагаемых за неформальную деятельность (или уменьшить их сумму), если они продолжают соблюдать требованиям в дальнейшем. Это будет действовать как «пряник» и стимулировать предприятия проходить регистрацию и начинать переход к формальной экономике.

Проведение образовательных и информационных кампаний

Хотя все страны-респонденты опроса сообщают о действующих инициативах в области образования и повышения осведомленности, приветствуется:

- более масштабное предоставление информации, рекомендаций и распространение знаний по вопросам формализации, в том числе с применением различных методов – например, организации колл-центров, где можно использовать систему стандартных ответов на часто задаваемые вопросы (FAQs);
- разработка доказательного подхода к определению целей, методов распространения информации и каналов связи информационно-просветительских кампаний.

Модернизация правоприменительных ведомств

Чтобы повысить доверие к правительству и предотвратить участие в неформальной экономике, необходимо модернизировать правоприменительные ведомства, сделав их более клиентоориентированными и доступными. Необходимы по крайней мере три институциональные реформы:

- повышать уровень процессуальной справедливости, под которой здесь понимается уважительное, беспристрастное и ответственное отношение власти к гражданам и, следовательно, переход от подхода «сыщики и воры» к подходу, ориентированному на оказание услуг;
- повышать уровень процедурной справедливости, что означает убежденность граждан в том, что они платят свою справедливую долю по сравнению с другими;
- повышать уровень справедливости перераспределения, что означает убежденность граждан в том, что они получают товары и услуги, которых заслуживают с учетом уплаченных налогов.

Кроме того, органу высокого уровня, учрежденному для координации перехода к формальной экономике, необходимо осознание того, что для достижения этой цели потребуются структурные преобразования. Всем четырем странам необходимо:

- сократить степень нерационального использования ресурсов формальными институтами и их неэффективности путем:
 - модернизации правительства, например, повышения степени надежности служб и эффективности расходования государственных средств;
 - снижения коррупции;

▶ На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана

- ▶ устранить недостатки и слабости формальных институтов путем:
 - ▶ увеличения ВВП на душу населения;
 - ▶ улучшения таких аспектов развития человеческого потенциала, как долгая и здоровая жизнь, высокий уровень информированности и достойный уровень жизни;
 - ▶ улучшения таких аспектов социального прогресса, как основные человеческие потребности, права и образование;
 - ▶ повышения (а не снижения) ставок налогообложения;
 - ▶ увеличения государственных расходов и в особенности расходов на социальные отчисления;
 - ▶ уменьшения степени и масштабов бедности;
- ▶ уменьшить степень бессилия формальных институтов путем:
 - ▶ повышения уровня воспринимаемого верховенства права, эффективности государственного управления, качества регулирования и доверия общественности к политикам;
- ▶ снизить степень нестабильности и неопределенности формальных институтов путем:
 - ▶ повышения степени прозрачности принятия политических решений.

6.2 Рекомендации по сотрудничеству Юг-Юг и сотрудничеству по оси Юг-Север, а также обмену опытом

- ▶ Роль МОТ и ее экспертов заключалась в содействии обсуждению с целью развития политического диалога, а также выявления и распространения передового опыта. Этот проект показал, что четкое понимание того, что подразумевается под комплексным стратегическим подходом для перехода к формальной экономике, и разбор его составных частей способствовали структурированному обсуждению каждого из компонентов и позволили участникам четко определить дальнейшие шаги, необходимые по всем аспектам.
- ▶ МОТ и ее эксперты сыграли важную роль в содействии многостороннему подходу, (i) подчеркнув, что комплексный стратегический подход требует участия многих партнеров, и (ii) оговорив для каждой заинтересованной стороны процедуру, которую она может применять для выявления возможностей для налаживания партнерства, построения и управления партнерскими отношениями, а также определения дальнейших шагов, которые необходимо предпринять для более эффективного перехода к многостороннему подходу в своих организациях.
- ▶ Что касается обеспечения взаимодействия стран как равных партнеров и гарантии равенства и соблюдения принципов горизонтальности, проведенный в рамках этого проекта анализ структуры комплексного стратегического подхода показал, что разные страны находятся на разных стадиях работы по каждому из компонентов и субкомпонентов. Для экспертов МОТ также важно отметить аналогичный уровень прогресса, достигнутый многими северными странами.
- ▶ Обсуждение трудностей на пути к достижению прогресса по каждому компоненту и стремление получить рекомендации от стран, добившихся большего прогресса в преодолении этих препятствий, способствовали процессу обмена опытом. Кроме того, благодаря этому обмен опытом и реализация подхода, подразумевающего совместное участие сторон, были рационально организованы на протяжении всего процесса.

► Источники

- Acs, Z., Desai, S., Stenholm, P. and Wuebker, R. (2013). Institutions and the rate of formal and informal entrepreneurship across countries. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, 35(15), стр. 1–24.
- Allingham, M. and Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(2), стр. 323–338.
- Alm, J. and Torgler, B. (2011). Do ethics matter? tax compliance and morality. *Journal of Business Ethics*, 101, стр. 635–51.
- Alm, J., Kirchler, E., Muelhbacher, M., Gangl, K., Hofmann, E., Kogler, E. and Pollai, M. (2012). Rethinking the research paradigms for analyzing tax compliance behaviour. *CESifo forum*, 10, стр. 33–40.
- Alm, J., Sanchez, I. and De Juan, A. (1995). Economic and non-economic factors in tax compliance. *Kyklos*, 48, стр. 3–18.
- Apostolidis, C. and Haeussler, S. (2018). Sea, sand and shadow economy – consumer acceptance of shadow hospitality in Greece. *Hospitality & Society*, 8(3), стр. 205–227.
- Autio, E. and Fu, K. (2015). Economic and political institutions and entry into formal and informal entrepreneurship. *Asia Pacific Journal of Management*, 32(1), стр. 67–94.
- Bami, X. (2020). Kosovo business complain government's support package falls short. *Balkan Insight*, доступно по ссылке: <https://balkaninsight.com/2020/05/14/kosovo-businesses-complain-governments-support-package-falls-short/>
- Baumol, W.J. and Blinder, A. (2008). *Macroeconomics: principles and policy*, Cincinnati, OH: South-Western Publishing.
- Bird, R., Martinez-Vazquez, J. and Torgler, B. (2006). Societal institutions and tax effort in developing countries. In J. Alm, J. Martinez-Vazquez and M. Rider (eds.), *The Challenges of Tax Reform in the Global Economy*. New York: Springer, стр. 283–338.
- Braithwaite V. (2009). *Defiance in taxation and governance: resisting and dismissing authority in a democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coricelli, G., Rusconi, E. and Villeval, M-C. (2014). Tax evasion and emotions: an empirical test of re-integrative shaming theory. *Journal of Economic Psychology*, 40 (1), стр. 49–61.
- Cromwell, P. and Thurman, Q. (2003). The devil made me do it: Use of neutralizations by shoplifters. *Deviant Behavior*, 24(6), стр. 535–550.
- Dau, L.A. and Cuervo-Cazurra, A. (2014). To formalize or not to formalize: entrepreneurship and pro-market institutions. *Journal of Business Venturing*, 29, стр. 668–86.
- De Wispelaere, F. and Pacolet, J. (2017). *Data Mining for More Efficient Enforcement: a learning resource*. European Platform Tackling Undeclared Work, Brussels.
- Denzau, A.T. and North, D. (1994). Shared mental models: ideologies and institutions. *Kyklos*, 47, стр. 3–30.
- European Commission (2016). *Decision (EU) 2016/344 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work*. Brussels: European Commission.
- European Platform Tackling Undeclared Work (2017). *Data mining for more efficient enforcement: a practitioner's toolkit*, доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18826&langId=en>
- European Platform Tackling Undeclared Work (2018). *Toolkit on Risk Assessments for more efficient inspections as a means to tackle undeclared work*, доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20862&langId=en>

- Gangl, K., Muehlbacher, S., de Groot, M., Goslinga, S., Hofmann, E., Kogler, C., Antonides, G. and Kirchler, E. (2013). "How can I help you?": perceived service orientation of tax authorities and tax compliance. *Public Finance Analysis*, 69 (4), стр. 487-510.
- Godfrey, P.C. (2011). Toward a theory of the informal economy. *Academy of Management Annals*, 5(1), стр. 231-277.
- Godfrey, P.C. (2015). Introduction: why the informal economy matters to management. В: P.C. Godfrey, ed., *Management, society, and the informal economy*. London: Routledge, стр. 1-20.
- Hasseldine, J., Hite, P. James, S. and Toumi, M. (2007). Persuasive communications: tax compliance enforcement strategies for sole proprietors. *Contemporary Accounting Research*, 24(1), стр. 171-194.
- Helmke, G. and Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(6), стр. 725-740.
- Henry, S. (1990). *Degrees of deviance: Student accounts of their deviant behaviour*. Salem: Sheffield Publishing.
- Horodnic, I. and Williams, C.C. (2020). Tackling undeclared work in the European Union: beyond the rational economic actor approach. *Policy Studies*, <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1649384>
- ILO (2015). Рекомендация 204 о переходе от неформальной к формальной экономике. Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinRussian/WCMS_379225/lang--en/index.htm
- ILO (2016). *Diagnostic report on tackling undeclared work in Greece*. Geneva: ILO.
- ILO (2017). «Подход МОТ к стратегическому планированию деятельности инспекций труда по обеспечению соответствия требованиям трудового законодательства». Доступно по ссылке: <https://www.ilo.org/wcmsp5/>
- ILO (2019) «Работать ради лучшего будущего – Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда». Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-cabinet/documents/publication/wcms_662472.pdf
- IMF (2020). Policy responses for COVID-19. Доступно по ссылке: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- Job, J., Stout, A. and Smith, R. (2007). Culture change in three taxation administrations: from command and control to responsive regulation. *Law and Policy*, 29(1), стр. 84-101.
- Kastlunger, B., Lozza, E., Kirchler, E. and Schabmann, A. (2013). Powerful authorities and trusting citizens: the slippery slope framework and tax compliance in Italy. *Journal of Economic Psychology*, 34 (1), стр. 36-45.
- Khurana, P. and Diwan, U. (2014). A comparison of psychological factors for tax compliance: self-employed versus salaried people. *International Journal in Management and Social Science*, 2 (3), стр. 107-24.
- Kirchler, E. (2007). *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirchler, E., Hoelzl, E. and Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: the 'slippery slope' framework. *Journal of Economic Psychology*, 29, стр. 210-225.
- Kistruck, G. et al. (2015). The double-edged sword of legitimacy in base-of-the-pyramid markets. *Journal of Business Venturing*, 30(3), стр. 436-51.
- Kogler, C., Batrancea, L., Nichita, A., Pantya, J., Belianin, A. and Kirchler, E. (2013). Trust and power as determinants of tax compliance: testing the assumptions of the slippery slope framework in Austria, Hungary, Romania and Russia. *Journal of Economic Psychology*, 34, стр. 169-180.
- Kogler, C., Muehlbacher, S. and Kirchler, E. (2015). Testing the 'slippery slope framework' among self-employed taxpayers. *Economics of Governance*, 16, стр. 125-141.
- Lapeyre, F. and Williams, C.C. (2020). Designing effective policy and coordination frameworks for transition to formality. В Islam, I. and Lapeyre, F. (ред.) *Transition to Formality and Structural Transformation*:

- Challenges and Policy options*, стр. 22–61. Geneva: ILO. Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_738685/lang-en/index.htm#:~:text=Transition%20to%20formality-,Transition%20to%20Formality%20and%20Structural%20Transformation%3A%20Challenges%20and%20Policy%20options,respond%20to%20new%20evolving%20realities.
- Leventhal, G. S. (1980), 'What should be done with equity theory? new approaches to the study of fairness in social relationships', in K. Gergen, M. Greenberg and R. Willis (eds.), *Social Exchange: advances in theory and research*, New York: Plenum Press, стр. 27–55.
- Levitsky, S. and Murillo, M.V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12(1), стр. 115–133.
- McKercher, B., Weber, K. and du Cros, H. (2008). Rationalising Inappropriate Behaviour at Contested Sites. *Journal of Sustainable Tourism*, 16(4), стр. 369–385.
- Minor, W. (1981). Techniques of neutralization: A reconceptualization and empirical examination. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 18(2), стр. 295–318.
- Molero, J.C. and Pujol, F. (2012). Walking inside the potential tax evader's mind: tax morale does matter. *Journal of Business Ethics*, 105, стр. 151–162.
- Muehlbacher, S., Kirchler, E. and Schwarzenberger, H. (2011b). Voluntary versus enforced tax compliance: empirical evidence for the 'slippery slope' framework. *European Journal of Law and Economics*, 32, стр. 89–97.
- Muehlbacher, S., Kogler, C. and Kirchler, E. (2011a). *An Empirical Testing of the Slippery Slope Framework: The Role of Trust and Power in Explaining Tax Compliance*. Vienna: University of Vienna Department of Economics Working Paper.
- Murphy, K. (2005). Regulating more effectively: the relationship between procedural justice, legitimacy and tax non-compliance. *Journal of Law and Society*, 32 (4), стр. 562–89.
- Murphy, K. (2008). Enforcing tax compliance: to punish or persuade? *Economic Analysis and Policy*, 38 (1), стр. 113–35.
- Murphy, K. and Harris, N. (2007). Shaming, shame and recidivism: a test of re-integrative shaming theory in the white-collar crime context. *British Journal of Criminology*, 47, стр. 900–17.
- Murphy, K., Tyler, T. and Curtis, A. (2009). Nurturing regulatory compliance: is procedural fairness effective when people question the legitimacy of the law? *Regulation and Governance*, 3, стр. 1–26.
- North, D.C. (1990). *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pau, A. (2005a), 'Kümme asutust ja organisatsiooni alustavad ümbrikupalgavastast ühisvõitlust'. Estonian Tax and Customs Board, press release, 14.01.2005, доступно по ссылке: <http://www.emta.ee/?id=2222> (по состоянию на 11 мая 2014).
- Pau, A. (2005b), 'Ühisvaldus ümbrikupalkade vastasest koostööst'. Estonian Tax and Customs Board, press release, 18.01.2005, доступно по ссылке: <http://www.emta.ee/?id=2228> (по состоянию на 11 мая 2014).
- Prinz, A., Muehlbacher, S. and Kirchler, E. (2013). The slippery slope framework on tax compliance: an attempt to formalization. *Journal of Economic Psychology*, 40 (1), стр. 20–34.
- Richardson, M. and Sawyer, A. (2001). A taxonomy of the tax compliance literature: further findings, problems and prospects. *Australian Tax Forum*, 16(2), стр. 137–320.
- Rosenbaum, M.S., Kuntze, R. and Wooldridge, B.R. (2011). Understanding unethical retail disposition practice and restraint from the consumer perspective. *Psychology & Marketing*, 28, стр. 29–52.
- Siqueira, A.C.O., Webb, J.W. and Bruton, G.D. (2016). Informal entrepreneurship and industry conditions. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 40(1), стр. 177–200.

- Sykes, G.M. and Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), стр. 664–670.
- Torgler, B. (2003). To evade taxes or not: that is the question. *Journal of Socio-Economics*, 32, стр. 283–302.
- Torgler, B. (2007). Tax morale in Central and Eastern European countries. В: N. Hayoz and S. Hug, Eds., *Tax evasion, trust and state capacities: how good is tax morale in Central and Eastern Europe?* Bern: Peter Lang, стр. 155–186.
- Torgler, B. (2011). *Tax morale and compliance: review of evidence and case studies for Europe*. Рабочий документ Всемирного банка в рамках исследования вопросов политики 5922. Washington DC: World Bank.
- Vare, T. (2006), 'Ümbrikupalka makstakse vähem', доступно по ссылке: http://www.ti.ee/index.php?article_id=809&page=54&action=article (по состоянию на 12 января 2012).
- Webb, J.W., Tihanyi, L. Ireland, R.D. and Sirmon, D.G. (2009). You say illegal, I say legitimate: entrepreneurship in the informal economy. *Academy of Management Review*, 34(3), стр. 492–510.
- Welter, F., Smallbone, D. and Pobol, A. (2015). Entrepreneurial activity in the informal economy: a missing piece of the jigsaw puzzle. *Entrepreneurship and Regional Development*, 27(5-6), стр. 292–306.
- Wenzel, M. (2002). The impact of outcome orientation and justice concerns on tax compliance: the role of taxpayers' identity. *Journal of Applied Psychology*, 87, стр. 639–645.
- Williams, C.C. (2014). *Confronting the shadow economy: evaluating tax compliance and behaviour policies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Williams, C.C. (2016). *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work: background paper*. Brussels: European Commission. Доступно по ссылке: https://www.researchgate.net/publication/311354713_Developing_a_Holistic_Approach_for_Tackling_Undeclared_Work_background_paper
- Williams, C.C. (2017). *Entrepreneurship in the Informal Sector: an institutional perspective*. London: Routledge.
- Williams, C.C. (2018). *Elements of a preventative approach towards undeclared work: an evaluation of service vouchers and awareness raising campaigns*, доступно по ссылке: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19526&langId=en>
- Williams, C.C. (2019). *Preventative approaches for tackling undeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters*, доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21461&langId=en>
- Williams, C.C. and Gurtoo, A. (2017). The institutional environment of entrepreneurship in developing countries: an introductory overview. В: C.C. Williams and A. Gurtoo (Eds.), *Routledge handbook of entrepreneurship in developing economies*. London: Routledge, стр. 13–16.
- Williams, C.C. and Puts, E. (2017). *2017 Platform Survey Report: organisational characteristics of enforcement bodies, measures adopted to tackle undeclared work, and the use of databases and digital tools*, European Commission, Brussels. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18747&langId=en>
- Williams, C.C. and Horodnic, I.A. (2017). Evaluating policy approaches for tackling undeclared work in the European Union. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), стр. 916–936.
- Williams, C.C. and Shahid, M. (2016). Informal entrepreneurship and institutional theory: explaining the varying degrees of (in)formalisation of entrepreneurs in Pakistan. *Entrepreneurship and Regional Development*, 28(1–2), стр. 1–25.
- Williams, C.C., Martinez-Perez, A. and Kadir, A.M. (2017). Informal entrepreneurship in developing economies: the impacts of starting-up unregistered on firm performance. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 41(5), стр. 773–799.

► **Контакты:**

Группа технической поддержки
по вопросам достойного труда
и Бюро МОТ для стран Восточной Европы
и Центральной Азии

ул. Петровка 15, оф. 23
107031, Москва
Российская Федерация

T: +7 495 933 08 10
Ф: +7 495 933 08 20
E: moscow@ilo.org