

Содействие переходу к формальной экономике на примере некоторых государств – участников СНГ

Под редакцией
Ольги Кулаевой и Фредерика Лапера

Рабочий документ № 6

Рабочий документ № 6

**Содействие переходу к формальной экономике
на примере некоторых государств – участников СНГ**

Под редакцией Ольги Кулаевой и Фредерика Лапера

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

Москва 2014

© Международная организация труда, 2014
Первое издание 2014 г.

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 Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@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.iflro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Sargsyan, Arman; Tatybekov, B.; Soboleva, I.; Kubishin, E.; Baskakova, M.

Содействие переходу к формальной экономике на примере некоторых государств - участников СНГ / Под редакцией Ольги Кулаевой и Фредерика Лапера / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва : МОТ, 2014.

Working paper; No.6

ISBN: 9789224285011 (print); 9789224285028 (web pdf)

ILO DWT and Country Office for Eastern Europe and Central Asia

employment / informal employment / informal economy / role of ILO / international labour standards / employment policy / social protection / CIS countries

13.01.3

Библиографическое описание книги МОТ

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, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах мира; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. По этому же адресу можно получить бесплатный каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий, в том числе по электронной почте (pubvente@ilo.org).

Посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns

Отпечатано в России.

Содержание

Введение.....	1
<i>Ольга Кулаева, Фредерик Лапер.</i> Пути перехода к формальной экономике и проблема достойного труда	1
<i>Сергеус Гловацкас.</i> Социальный диалог в неформальной экономике: формы, содержание и методы	8
<i>Елена Коцмур.</i> Позиция Бюро МОТ по деятельности работодателей по вопросам неформальной экономики и занятости.....	10
 <i>Арман Саргсян.</i> Исследование основных причин неформальной занятости на малых и средних предприятиях Республики Армения и поиск решений, направленных на стимулирование формальной занятости	13
Введение.....	13
1. Причинно-следственный анализ неформальной занятости в Армении	15
2. Переход от неформальной экономики к формальной и политика продвижения достойного труда	26
3. Политические решения, направленные на стимулирование формальной и сокращение неформальной занятости	34
Приложение 1	41
Приложение 2	45
 <i>Болат Татыбеков.</i> Разработка политики и мер, направленных на содействие переходу от неформальной к официальной (формальной) занятости (на примере Казахстана).....	49
Введение.....	50
1. Формальная занятость и социально-экономическое развитие Республики Казахстан	50
2. Неформальная занятость в Казахстане: причины возникновения и последствия.....	56
3. Неформальная занятость и особенности ее отражения в Казахстане	63
4. Особенности структуры неформальной занятости в Казахстане	67
5. Неформальная занятость и samozанятость в сельском хозяйстве	69
6. Неформальная занятость трудовых мигрантов и детский труд в Республике Казахстан.....	70
7. Достойная работа и неформальная занятость в Казахстане	72
8. Существующая политика и меры в отношении неформальной экономики.....	73

9. Основные направления сокращения неформальной занятости в Республике Казахстан.....	77
Заключение	85
Список литературы	85

Ирина Соболева, Елена Кубишин. Ситуационный анализ основных движущих причин неформальной занятости в Российской Федерации и предложение основных рекомендаций в целях содействия переходу от неформальной занятости к формальной

Введение.....	89
1. Социально-экономическое развитие России и занятость населения.....	90
2. Масштабы, структура и тенденции развития неформальной занятости населения России.....	96
3. Характеристика проблемы неформальной занятости представителями различных сторон трудовых отношений	108
4. Характеристика мер, осуществляемых для стимулирования перехода от неформальной занятости к формальной.....	116
5. Перспективные направления и меры по содействию переходу от неформальной занятости к формальной.....	126

Марина Баскакова. Ситуационный анализ основных движущих причин неформальной занятости в Таджикистане и предложение основных рекомендаций в целях содействия переходу от неформальной занятости к формальной

Введение.....	135
1. Демографическая ситуация	136
2. Динамика экономической активности, занятости, безработицы и экономической неактивности населения Таджикистана	137
3. Неформальная занятость.....	147
4. Проблема неформальной занятости с точки зрения Объединения работодателей Республики Таджикистан.....	162
5. Позиция профсоюзов в отношении неформальной занятости.....	162
6. Политика государства в отношении неформальной занятости.....	165
7. Предлагаемые меры	171
Список литературы	172

Введение

Ольга Кулаева, Фредерик Лапер

Пути перехода к формальной экономике и проблема достойного труда

Прошло уже четыре десятилетия с тех пор, как МОТ ввела понятие «неформальный сектор» в дискуссии о путях экономического развития. В 1972 году МОТ первой начала изучать неформальный сектор на примере Африки с проведения ряда рабочих встреч по вопросам занятости в Кении. Как один из результатов этой работы появилось и закрепилось понятие «неформальный сектор» – термин, введенный в обращение в заключительном докладе под заголовком *«Занятость, доходы и равенство»*, который повторял концепцию, разработанную ранее для Ганы Кейтом Хартом (МОТ, 1972; Харт, 1973)¹. Этот доклад сыграл эпохальную роль в анализе ситуации с занятостью в развивающихся странах и проблем, с которыми они сталкиваются в своем развитии. С тех пор МОТ стала играть ведущую роль в анализе как концептуальных вопросов, так и соответствующих социально-экономических проблем, связанных с неформальной экономикой. В начале 2000-х годов термин «неформальный сектор» было предложено заменить на термин «неформальная экономика» в связи с принятием в 2002 году Международной конференцией труда «Резолюции о достойном труде и неформальной экономике», где говорилось, что термин «неформальная экономика» относится ко «всей экономической деятельности работников и экономических субъектов, которые – по закону или в силу существующей практики – не охватываются или не в полной мере охватываются официальными соглашениями. Их деятельность не отражена в законе, а это означает, что они находятся вне сферы действия законодательства; либо они не охватываются существующей практикой, а это означает, что законодательство, в рамках которого они действуют, не применяется или не исполняется применительно к ним; либо законодательство не способствует соблюдению этих норм, так как является неприемлемым, обременительным или налагает большие затраты»². В этом расширенном определении учитывалось большое количество работников и экономических субъектов, действующих в различных отраслях экономики, в городских и сельских условиях, а также сложные и многообразные взаимосвязи между формальной и неформальной экономикой.

«Неформальность» – это преимущественно проблема управления. Причины роста неформальной экономики часто коренятся в неадекватной, неэффективной, неточно ориентированной или неграмотно осуществляемой макроэкономической и социальной политике, зачастую разработанной без проведения трехсторонних консультаций при отсутствии адекватных правовых и институциональных механизмов, при отсутствии качественного управления, обеспечивающего надлежащую и эффективную реализацию политики и законодательства, при отсутствии доверия к институтам и административным процедурам. Там, где вопросам занятости не уделялось должного внимания, меры макроэкономической политики, в том числе структурные преобразования, реструктуризация экономики и приватизация, привели к сокращению числа рабочих мест или не смогли способствовать созданию достаточного количества новых рабочих мест в формальном секторе³.

В последние годы проблема неформальной занятости стала предметом пристального внимания во многих странах, где предпринимались попытки понять, какие механизмы способствуют или мешают бедным слоям населения воспользоваться преимуществами экономического роста. Действительно, не-

¹ МОТ (1972). *Занятость, доходы и равенство: Стратегия роста производительной занятости в Кении* (Женева: МОТ).

² МОТ (2002). 90-я сессия Международной конференции труда, «Резолюция и выводы по вопросам достойного труда и неформальной экономики» (Женева: МОТ), п. 3.

³ Там же, п. 14.

смотря на дефицит надежных статистических данных о неформальной экономике, возникло всеобщее убеждение в том, что влияние экономического роста на сокращение бедности будет минимальным, если он не сопровождается созданием рабочих мест, расширением возможностей трудоустройства в формальной экономике и улучшением условий занятости в неформальных видах деятельности. Иными словами, рост должен быть неразрывно связан с распространением достойного труда, особенно в неформальной экономике. В результате первая «Цель развития тысячелетия» (ЦРТ) ООН, направленная на искоренение бедности и голода, недавно получила следующее дополнение: «Достижение полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех, включая женщин и молодежь» (МОТ, 2009а)⁴. Сам факт включения занятости в число целей международного сообщества свидетельствует о признании принципиальной необходимости ставить вопросы занятости и достойного труда во главу угла социально-экономической политики (Научно-исследовательский институт социального развития при ООН (UNRISD), 2010).

В силу своей природы неформальная экономика носит преимущественно негативный характер. Неформальная деятельность может превратиться для людей и предприятий в порочный круг непроизводительного труда и бедности. Поэтому в последовательной национальной стратегии по содействию переходу к формальной экономике следует признать высокие издержки занятости в неформальной экономике как для бизнеса и работников, так и для общества в целом.

Текущие политические дискуссии по вопросам неформальной занятости показывают, что многие страны, несмотря на распространение неформальной экономики, которая остается серьезной проблемой экономического развития, ведут поиск новой политики, новаторских решений и практических ответных мер, направленных на обеспечение достойным трудом значительной доли работающего населения. Такой рост внимания к этой проблеме, политической ответственности и приверженности идеям продуктивной занятости и социальной защиты требует разработки новых политических принципов, основанных на более глубоком понимании неформальной экономики и неформальной занятости.

Неформальная экономика как многоаспектное и разнородное явление

Характерной чертой неформальной экономики является острый дефицит достойного труда и чрезмерно высокая доля работающих бедных. Как показали многочисленные эмпирические исследования, риску бедности работники неформального сектора, как правило, подвергаются в большей степени, чем работники, занятые в формальной экономике⁵. Следствием этих и иных факторов является то, что понятия «неформальная занятость» и «бедность и незащищенность» являются в значительной мере (хотя и не полностью) синонимами. Действительно, в то время как некоторые виды деятельности в неформальном секторе экономики обеспечивают получение достаточных средств к существованию и определенного дохода, большинство работников в сфере неформальной экономики: (а) подвергаются неадекватным и опасным условиям труда, имеют низкий уровень грамотности, низкую квалификацию и недостаточные возможности для обучения; (б) имеют менее гарантированные, менее регулярные и более низкие доходы, чем работники, занятые в формальной экономике, у них более продолжительный рабочий день, нет права на ведение коллективных переговоров и представление интересов, они имеют зачастую двусмысленный, сомнительный или завуалированный статус занятости; (в) менее защищены в физическом и финансовом отношении связи с работой в неформальной экономике, так как она исключена либо фактически недостижима для системы социального обеспечения или законодательства в области гигиены и безопасности труда, охраны материнства и других мер защиты труда⁶.

⁴ По итогам Всемирного саммита 2005 г. Межведомственная экспертная группа по показателям «Целей развития тысячелетия» разработала новую цель в рамках ЦРТ1 (Цель 1b): *Обеспечение полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех, включая женщин и молодежь*.

⁵ МОТ (2002). *Достойный труд и неформальная экономика*, Отчет VI, МОТ, 90-я Сессия (Женева: МОТ); МОТ (2011). *Эффективный рост, занятость и достойный труд в Африке: время для нового видения* (Претория: МОТ); ЮНРИСД (2010); *Борьба с бедностью и неравенством: структурные изменения, социальная политика и политические меры* (Женева: ЮНРИСД); Всемирный банк (2013). *Отчет о мировом развитии: рабочие места* (Вашингтон: Всемирный банк).

⁶ МОТ (2009а). *Неформальная экономика в Африке: содействие переходу к формальности – изменения и стратегии*. (Женева: МОТ).

Однако неформальная экономика подразумевает различные ситуации, которые возникают по разным причинам и приводят к возникновению всевозможных проблем, требующих специфических решений. И первым шагом на пути к разработке эффективных мер для содействия переходу к формальной экономике должно стать признание разнородности неформальной экономики, множества категорий работ, существующих в ней, а также различных движущих сил, приводящих одновременно к расширению неформальной и деформализации формальной экономики⁷.

В частности, неформальная экономика объединяет работников, совершенно разных в плане их дохода (уровень, регулярность, сезонность), статуса занятости (работники, работодатели, самозанятые работники, временные работники, домашние работники и т.д.), отрасли деятельности (торговля, сельское хозяйство, промышленность и т.д.), типа и размера предприятия, места выполнения работы (городская или сельская местность), социальной защиты (вклад в систему социального обеспечения), а также распространяющихся на них мер по защите занятости (тип и срок действия трудового договора, предоставление ежегодного отпуска). Охватить такое многообразие видов работников и экономических субъектов невозможно без согласованных инструментов, учитывающих специфику различных групп, свойственных им рисков и национальных условий⁸.

Большинство работников и предприятий неформальной экономики законно производят товары и услуги, хотя не всегда в соответствии с административными требованиями, например, в отношении порядка регистрации или иммиграции. Необходимо отличать такую деятельность от преступных и противозаконных видов деятельности – таких как производство и контрабанда запрещенных лекарственных/наркотических средств, – поскольку последние являются предметом уголовного права и не подлежат регулированию или защите в рамках трудового или коммерческого права⁹.

Масштабы неформальной экономики: глобальные и региональные тенденции

Определить размеры неформальной экономики и регистрировать тенденции в сфере неформальной занятости непросто. В литературе пока нет согласия по вопросу о том, как правильно определять «неформальность». Тем не менее, по общему признанию, мир труда в развивающихся странах характеризуется высокой степенью преобладания неформальной экономики, признаком которой является отсутствие регистрации у предприятий, социального обеспечения или трудовых договоров¹⁰. В целях оказания помощи национальным органам статистики в разработке определений, классификаций и методов сбора данных о неформальном секторе экономики в январе 1993 года на 15-й Международной конференции статистиков труда (15-я МКСТ) была принята «Резолюция о статистике занятости в неформальном секторе экономики»¹¹, которая охватывает вопросы определения неформального сектора экономики как такового, а также разработки, содержания и проведения обследований в неформальном секторе. В ней представлен первый – и пока единственный – комплекс международных статистических стандартов по данной теме.

За прошедшее десятилетие в получении данных о неформальной занятости был достигнут большой прогресс. В 2002 году на Международной конференции труда и статистики труда пришли к единому мнению о целесообразности дополнять статистику занятости в формальной экономике данными о неформальной занятости. Занятость в формальном секторе и «неформальная занятость» – это понятия,

⁷ МОТ (2008). *Переход к формальной экономике: последние тренды, политические дискуссии и передовая практика по неформальной экономике*. Материалы Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: предоставление возможностей для перехода к формальной экономике в Женеве, 27–30 ноября 2007 г. (Женева: МОТ).

⁸ МОТ (2010b). *Социальное обеспечение для всех: проблемы и возможности* (Женева: МОТ).

⁹ МОТ (2002). МОТ, 90-я Сессия, «Резолюция и выводы по достойному труду и неформальной экономике» (Женева: МОТ).

¹⁰ МОТ (2002). *Статистика занятости женщин и мужчин в неформальной экономике* (Женева: МОТ/WIEGO); МОТ (готовится к публикации). *Статистика занятости женщин и мужчин в неформальной экономике – 2012* (Женева: МОТ/WIEGO); ОЭСР (2009). *Неформальность – это нормально?* (Париж: ОЭСР); М. Бакчетта, Э. Эрнст и Дж. П. Бустаманте (2009). *Глобализация и неформальные рабочие места в развивающихся странах* (Женева: МОТ/ВТО); Всемирный банк (2013).

¹¹ МОТ (1993). «Резолюция по статистике занятости в неформальном секторе, принятая 15-й Международной конференцией статистиков труда», *15-я Международная конференция статистиков труда* (Женева, 19–28 января 1993 г.), Отчет о Конференции (Женева: МОТ).

которые относятся к различным аспектам «деформализации» занятости и различным задачам экономической политики. Эти два понятия, не будучи взаимозаменяемыми, одинаково полезны в описательных и аналитических целях, а следовательно, дополняют друг друга.

В соответствии с предложениями Экспертной группы по статистике в неформальном секторе экономики (Делийская группа), а также других органов, 17-я Международная конференция статистиков труда (17-я МКСТ) в ноябре–декабре 2003 года утвердила «Руководство по статистическому определению неформальной занятости» (далее – Руководство), дополняющее Резолюцию 15-й МКСТ. В третьем пункте Руководства «неформальная занятость» определяется как совокупная численность неформальных рабочих мест на предприятиях как формального, так и неформального сектора или в домохозяйствах в отчетном периоде. Сюда относятся: (а) самозанятые работники и работодатели, занятые на принадлежащих им предприятиях неформального сектора; (б) содействующие члены семьи, независимо от того, работают ли они на формальных или неформальных предприятиях; (в) работники на неформальных рабочих местах как на предприятиях формального, так и неформального сектора, или домашние работники в домохозяйствах; (г) члены неформальных производственных кооперативов; а также (д) самозанятые работники, вовлеченные в производство товаров исключительно для собственного конечного потребления в своем домохозяйстве. Однако ввиду огромного многообразия ситуаций неформальной занятости, выявленных в различных странах, критерии определения неформальных рабочих мест были переданы Руководством на усмотрение органов статистики с учетом национальных условий и возможности сбора соответствующих данных.

Согласно последним оценкам, занятость в неформальном секторе – в соответствии со статистическими данными, недавно собранными Департаментом статистики МОТ по 47 странам и территориям – варьируется в странах СНГ от 9,4% в Украине, 10,2% в Армении и 12,2% в Российской Федерации до 59,2% в Кыргызстане¹². С учетом сельского хозяйства, где в странах с переходной экономикой все еще занята большая часть малоимущего населения, доля занятых в неформальном секторе становится еще больше, поскольку в странах Восточной Европы и Центральной Азии занятость в сельском хозяйстве составляет 17% от общей занятости.

Растущее внимание к проблеме перехода к формальной экономике

Ввиду дефицита достойного труда в неформальной экономике переход к формальной экономике, как и предотвращение деформализации формальной экономики, все чаще считается серьезной задачей экономического развития для всех регионов. Этот вопрос является ключевым для достижения достойного труда как цели мирового развития, а также справедливой глобализации. Именно на этом фоне на всех уровнях и в самых разных кругах набирают силу дебаты по проблемам неформальной экономики и путям ее формализации.

В последние годы проблема неформальной занятости стала предметом пристального внимания во многих странах, где предпринимались попытки понять, какие механизмы способствуют или препятствуют бедным слоям населения воспользоваться преимуществами экономического роста. «Арабская весна» стала свидетельством неспособности увязать экономический рост и инвестиции с адекватными мерами в трудовой и социальной сфере, которые могли бы обеспечить справедливое перераспределение результатов роста. Ввиду все более громких требований социальной справедливости (включая достойный труд), в основном со стороны молодежи, меры содействия переходу к формальной экономике сейчас все чаще считаются главным компонентом национальных стратегий развития, а также ключевым аспектом развития, социального единства и укрепления мира. Существует всеобщее убеждение в том, что влияние экономического роста на бедность будет минимальным, если он не сопровождается созданием рабочих мест, расширением возможностей трудоустройства в формальной экономике и улучшением условий занятости в неформальных видах деятельности.

Многие страны ведут поиск новой политики, новаторских решений и практических ответных мер, направленных на обеспечение достойным трудом значительной доли работающего населения. Как показывают имеющиеся данные, продуманные меры могут облегчить переход к формальной экономике, равно

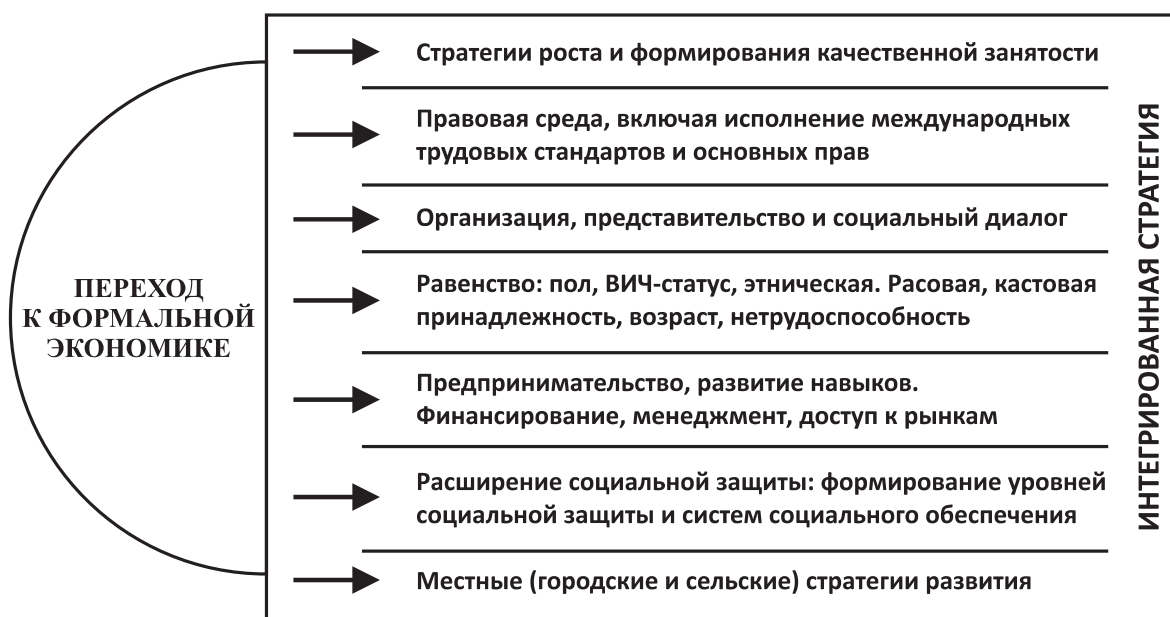
¹² МОТ (1993). «Резолюция по статистике занятости в неформальном секторе, принятая 15-й Международной конференцией статистиков труда», *15-я Международная конференция статистиков труда* (Женева, 19–28 января 1993 г.), Отчет о Конференции (Женева: МОТ).

как способствовать эффективному развитию формальной экономики в плане создания для всех работников и предприятий, включая неформальные, новых возможностей для перехода в формальный сектор.

Сегодня МОТ продолжает оставаться в авангарде международных организаций, так как предлагает комплексную концептуальную основу (занимаясь изучением различных движущих факторов и проблем дефицита достойного труда в условиях неформальной экономики) и эффективные инструменты (социальный диалог, создание объединений работников и работодателей неформальной экономики и т.д.), облегчающие переход к формальной экономике. Этот переход, безусловно, является важной целью Программы достойного труда, поскольку четыре одинаково важные стратегические цели МОТ, реализующие ее – (1) права в сфере труда, (2) содействие занятости, (3) социальная защита и (4) социальный диалог, – имеют одинаковую ценность для всех работников, как женщин, так и мужчин, в формальном и неформальном секторе, работающих по найму или самозанятых, в поле, на заводе или в офисе, занятых работой по дому или общественной работой. Таким образом, Программа достойного труда способствует формированию на уровне страны единой концепции, учитывающей многообразие форм неформальной экономики. МОТ также обладает богатым опытом и предлагает разнообразные инструменты во всех технических областях Программы достойного труда в целях оказания поддержки усилиям стран по преодолению многообразных проявлений неформальной занятости посредством комплексного подхода.

С 2002 года комплексный политический подход к осуществлению перехода к формальной экономике в рамках Программы достойного труда приобрел более четкие очертания в ходе недавних дискуссий, в том числе посредством: Региональных совещаний МОТ, Трехстороннего межрегионального симпозиума по неформальной экономике 2007 года, обсуждений в Комитете по занятости и социальной политике Административного совета МОТ и периодических обсуждений по вопросу занятости в 2010 году. Разработана политико-диагностическая концепция, включающая в себя семь основных направлений формализации (см. диаграмму 1). В ней подчеркивается важность вертикальной интеграции и согласованности мер, направленных на сокращение неформального сектора, при наращивании усилий в горизонтальной плоскости в рамках каждого из этих политических направлений. Эта концепция отражает совокупное влияние разных мер, формирующих благоприятную среду для формализации экономики в условиях конкретной страны. Как показывает диаграмма, этими направлениями являются: (а) качественные стратегии стимулирования занятости и роста; (б) нормативно-правовая среда; (в) социальный диалог, создание объединений и представление интересов; (г) содействие обеспечению равенства и борьба с дискриминацией; (д) меры поддержки предпринимательства, развитие профессиональных навыков, финансирование; (ж) расширение социальной защиты и (з) стратегии местного экономического развития.

Диаграмма 1. Стратегии по обеспечению достойного труда для неформальной экономики



Переход от неформальной к формальной экономике и роль единой концепции

При том, что цель перехода к формальной экономике и достойному труду поставлена, существуют различные мнения о том, что такое формализация экономики и как ее достичь. Некоторые полагают, что речь идет просто о расширении возможностей и направленности работы институтов, исторически ориентированных, главным образом, на решение более масштабных проблем наемных работников в формальном секторе. Существует и более узкий взгляд на формализацию – как на систему регистрации и карательных санкций за нарушение законодательства. Такой подход может стать контрпродуктивным, так как не учитывает множественность вариантов формализации экономики, ограниченность выбора, с которым сталкивается большинство субъектов неформальной экономики, а также разнообразие стимулов для реального перехода в формальный сектор. Согласно другому взгляду, необходимы гораздо более глубокие реформы, предполагающие пересмотр и переосмысление концепции, инструментов и культуры работы социальных институтов для того, чтобы они отвечали конкретным условиям неформальной экономики и способствовали ее формализации¹³.

Как показывают меры, реализуемые в мире в целях содействия переходу к формальной экономике и достойному труду, универсальной концепции не существует – есть скорее комплекс многоаспектных мер, которые могут в различных комбинациях включаться в единую концептуальную основу и адаптироваться в зависимости от условий той или иной страны. Ограниченное число универсальных мер говорит о том, что возможные меры могут быть самыми разнообразными¹⁴. При этом эффективная концептуальная основа чаще всего предполагает одновременное достижение следующих целей: (а) обеспечение формальной занятости посредством мер макроэкономической и отраслевой политики поддержки занятости при ориентации на устойчивое развитие микро-, малых и средних предприятий; (б) сокращение неформальной занятости посредством снижения затрат на переход к формальной занятости – путем формирования благоприятной политической и правовой среды, снижающей препятствия для перехода к формальной занятости при одновременной защите прав работников, и повышение привлекательности работы в формальном секторе – путем повышения уровня информированности о преимуществах и мерах защиты, которые несет с собой формализация (услуги по развитию бизнеса для ММСП, доступ к рынкам, производственным ресурсам, программам кредитования, а также обучения и стимулирования в целях модернизации субъектов неформальной экономики); (в) распространение достойного труда в неформальной экономике путем введения единого минимального уровня социальной защиты для всех, МРОТ и мер по обеспечению гигиены и безопасности труда, создание профсоюзов в неформальном секторе, содействие объединению неформальных предприятий в производственные конгломераты или кооперативы, поддержка развития предприятий и организаций социальной экономики¹⁵.

Проблема, стоящая перед директивными органами, заключается в поиске правильного соотношения между позитивными и негативными стимулами для формализации. Как показывает опыт разных стран, повысить привлекательность формальной экономики и добиться более устойчивых результатов можно за счет подходов, которые базируются на социальном диалоге, укреплении потенциала и открытии доступа к полному спектру ресурсов, а также на адаптации налоговой и финансовой системы страны и системы социального обеспечения к специфике проблем, с которыми сталкиваются субъекты неформального сектора¹⁶.

Успешные стратегии перехода к формальной экономике предполагают благоприятную макроэкономическую, социальную, правовую и политическую основу. Они являются не самостоятельным проектом, а

¹³ МОТ (2009а). *Неформальная экономика в Африке: содействие переходу к формальной экономике – изменения и стратегии* (Женева: МОТ).

¹⁴ МОТ (2008). *Переход к формальной экономике: последние тенденции, политические дискуссии и положительный опыт в области неформальной экономики*. Материалы Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: предоставление возможностей для перехода к формализации в Женеве, 27–30 ноября 2007 г. (Женева: МОТ).

¹⁵ МОТ (2011). *Эффективный рост, занятость и достойный труд в Африке: время для нового видения* (Претория: МОТ).

¹⁶ МОТ (2008). *Переход к формальной экономике: последние тенденции, политические дискуссии и положительный опыт в области неформальной экономики*. Материалы Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: предоставление возможностей для перехода к формальной экономике в Женеве, 27–30 ноября 2007 г. (Женева: МОТ).

частью реализуемой правительством национальной стратегии развития. Подобные стратегии являются интерактивными, требуют наличия развитых институтов социального диалога и участия в общественных политических дискуссиях организаций работодателей и работников, в том числе представляющих интересы неформального сектора экономики.

Эта новая концепция требует изменения политики и регулирования микро-, малых и средних предприятий, а также условий труда и занятости. Для успешного перехода к формальной экономике нужен «новый договор» между работниками, предприятиями и государством, основанный на развитии потенциала, повышении производительности, формировании благоприятной деловой среды, расширении социально-экономических прав и обеспечении возможностей для их реализации¹⁷. Возможности государства, домохозяйств/сообществ и предприятий в плане адаптации и трансформации зависят друг от друга; они являются частью процессов управления, отражающих их отношения с институциональным окружением.

Развитие социальной и солидарной экономики – многообещающий путь, облегчающий переход к формализации и достойному труду на местном уровне¹⁸. Важную роль в местном экономическом развитии, особенно в сельской местности, играют различные типы кооперативов и организаций социальной и солидарной экономики. В докладе МОТ на 90-й сессии Международной конференции труда подчеркивалась важная роль кооперативов в содействии переходу от неформальной экономики к формальной: «Там, где есть значительные препятствия для вступления субъектов неформального сектора в существующие организации работодателей или профсоюзы, либо для создания своих собственных организаций, наиболее эффективной организационной структурой на членской основе может быть кооператив (...) Объединение в кооперативы можно считать еще одним шагом к формализации экономики»¹⁹. В долгосрочной перспективе в рамках социальной и солидарной экономики могут появиться дополнительные пути последовательного и комплексного решения проблем устойчивого роста экономики, социальной справедливости, экологического равновесия, политической стабильности, урегулирования конфликтов и гендерного равенства.

Выводы

Как показано во вводной главе, с момента принятия Международной конференцией труда в 2002 году «Резолюции и выводов по достойному труду и неформальной экономике» и подведения итогов Трехстороннего симпозиума по неформальной экономике МОТ (2007) в странах мира с совершенно разным уровнем экономического развития были введены в действие новаторские подходы для постепенной формализации положения «множества работников и предприятий, отличающихся высокой степенью уязвимости и бедности, часто не признанных и не защищенных нормативно-правовой системой, для устранения существующего дефицита достойного труда»²⁰. Как показывают имеющиеся данные, продуманные меры способны облегчить переход к формальной экономике, равно как и содействовать эффективному развитию формальной экономики в плане создания для всех работников и предприятий, включая неформальные, новых возможностей перехода в формальный сектор.

Однако не многие из этих подходов были разработаны в рамках последовательной, широкой и комплексной концепции. Как было отмечено МКТ в «Выводах о достойном труде и неформальной экономике», «для того, чтобы распространить достойный труд на всех работников и экономических субъектов, независимо от того, где они работают, требуется широкая стратегия: реализация фундаментальных принципов и прав в сфере труда, создание более многочисленных и качественных возможностей для занятости и получения дохода, распространение социальной защиты, а также развитие социального диалога. Эти аспекты достойного труда дополняют друг друга и представляют собой комплексную стратегию сокращения бедности»²¹.

¹⁷ МОТ (2008). Отчет V, 97-я Сессия, Навыки для повышения производительности, роста занятости и развития (Женева: МОТ).

¹⁸ МОТ (2009d).

¹⁹ МОТ: *Достойный труд и неформальная экономика*. Отчет VI, Международная конференция труда, 90-я сессия. Женева, 2002. С. 92.

²⁰ МОТ, 2002 г., Выводы по достойному труду и неформальной экономике, п. 1.

²¹ Там же, п. 2.

Обобщение основных извлеченных из опыта уроков позволяет разработать важные рекомендации в отношении целого спектра мер, способных эффективно содействовать переходу к формальной экономике в таких областях, как стратегии интенсивного роста, благоприятствующие созданию рабочих мест и возможностей занятости в формальном секторе, фундаментальные принципы и права в сфере труда, социальное обеспечение, условия труда, гигиена и безопасность труда, возможности получения дохода, обучение и профессиональная подготовка, доступ к финансированию и рынкам, обеспечение исполнения законодательства, промышленная политика, инфраструктура, регистрация предприятий, содействие развитию кооперативов и других предприятий социальной экономики, управление сферой труда и инспекция труда, прозрачная и демократичная система управления и социальный диалог.

Сергеус Гловацкас

Социальный диалог в неформальной экономике: формы, содержание и методы

Социальный диалог в сфере неформальной занятости обычно начинается с выражения протеста или недовольства со стороны работников неформальной экономики. На начальном этапе превалирует отрицание и реже выдвигаются конструктивные предложения. Во многих случаях после спонтанного коллективного противостояния наступает вторая стадия, которая заключается в формировании или проведении выборов в руководящую группу для подготовки и представления требований, в результате чего она становится переговорной группой. Зачастую уже при создании руководящей или переговорной группы инициаторы начинают задумываться о форме самоорганизации, так как возникает необходимость формально обсудить и подписать соглашение, что требует создания официальной организации. В большинстве случаев такой формой организации становятся профсоюзы. И, наконец, последняя стадия – это подписание соглашения. Отличие этих соглашений от «классической» концепции коллективных договоров состоит в том, что они не содержат (или почти не содержат) разделов о заработной плате и фокусируются в основном на условиях труда, а также на пошлинах и налогах и правилах их сбора. Такие соглашения можно было бы назвать «кодексом корпоративной этики» или «джентльменским соглашением», поскольку они не являются юридически обязывающими и в случае их неисполнения стороны не всегда можно привлечь к ответственности.

Социальный диалог в сфере неформальной занятости происходит на нескольких уровнях: на уровне предприятия или рабочего места (здесь он происходит чаще всего), на местном, региональном и реже на национальном уровне. На уровне предприятия или рабочего места имеет место двусторонний диалог с владельцами предприятия; на региональном и местном уровне ведется двусторонний диалог между местными исполнительными органами власти и профсоюзами, а также трехсторонний социальный диалог с участием профсоюзов, ассоциаций владельцев предприятий и местными исполнительными органами. Иногда право подписи делегируется национальным профсоюзным центрам. Например, председатель Конфедерации профсоюзов Грузии подписал коллективный договор с мэром г. Кутаиси в отношении условий труда водителей микроавтобусов в этом городе.

В случае, если социальный диалог в сфере неформальной занятости выходит на национальный уровень, он, как правило, затрагивает отраслевые вопросы и включает отраслевые министерства и ассоциации работодателей, если таковые имеются. В качестве примера можно привести переговоры между Профсоюзом работников легкой промышленности Киргизской Республики, Ассоциацией легкой промышленности и министерством экономики. Есть много случаев, когда профсоюзы и ассоциации таксистов договариваются с департаментом или министерством транспорта об установке счетчиков или разрешении работать на городских транспортных маршрутах. Ассоциации малого бизнеса и профсоюзы работников рынков ряда стран договорились с национальными налоговыми органами и министерствами экономики по вопросу стоимости патентного сбора и правил. Есть много примеров, когда соглашения на национальном уровне возникают напрямую между работниками и министерством, отвечающим за выдачу разрешений и регламентирующим их деятельность. Так, в Литве профсоюз парикмахеров и косметологов провел успешные переговоры с министерством здравоохранения по санитарным требо-

ваниям к рабочим местам и процедурам выдачи лицензий; схожим образом складывались договоренности и с союзом фармацевтов. В подобных случаях профсоюзы также исполняют функции организаций работодателей на переговорах.

Как уже отмечалось, большинство существующих и действующих соглашений заключены на местном уровне и в основном в транспортной отрасли (регулируют количество и распределение маршрутов, зоны парковки таксистов) или на уровне конкретных рабочих мест с владельцами рынков или их администрацией. Соглашения с рынками включают положения о распределении торговых прилавков и их оплате, об обязанности администрации рынка обеспечить туалеты, места для парковки, водоснабжение и т.д. Иногда в соглашениях затрагиваются и социальные вопросы: один выходной день в неделю, освобождение от платы за место во время ежегодного отпуска, сохранение торгового прилавка во время декретного отпуска и т.д.

В последние годы интересы работников неформального сектора чаще находят отражение и в отраслевых соглашениях. В большинстве случаев эти соглашения заключаются с департаментами министерств, а не с региональными объединениями работодателей. Это естественно, так как в регионах очень слабы отраслевые соглашения, а количество членов в организациях работодателей невелико.

Гораздо чаще интересы работников неформальной экономики находят отражение в национальном трехстороннем диалоге. Например, в Литве было подписано национальное соглашение на кризисный период, который предусматривает, что на время действия соглашения налоги на индивидуальную деятельность не будут повышаться (это одно из требований, которые выдвинули национальные профсоюзные центры).

Только посредством национального трехстороннего диалога и консенсуса можно разрешить другой вопрос – о социальном страховании работников неформального сектора. Именно так пытаются решить этот вопрос Грузия и Азербайджан.

Другой особенностью социального диалога в неформальном секторе является то, что министерства труда и социальных отношений зачастую остаются в стороне, а правительство представляют министерства экономики и финансов. Крупные организации работодателей включаются в процесс только тогда, когда обсуждаются запреты и санкции в отношении неформального бизнеса.

Хотелось бы остановиться на еще одной тенденции. Сегодня социальные партнеры часто включают в повестку трехсторонних переговоров и в соглашения положения, предусматривающие различные запреты, санкции, борьбу с теневой экономикой и нелегальной деятельностью. Это делается без консультаций и согласования с профсоюзами и работниками неформального сектора, без учета того факта, что они могли бы посоветовать, как реализовать такие меры без негативного воздействия на простых людей. Для работников неформальной сферы подобная деятельность является единственным способом выживания, в особенности во время кризиса. Социальный диалог и партнерство в неформальной экономике находятся еще в самом начале процесса, здесь много неопределенности, сталкиваются не всегда совместимые интересы и требования, так как еще не полностью проведено разграничение между интересами неформальных работников и предпринимателей малого бизнеса.

На данном этапе социальный диалог ведется не по социальным или трудовым вопросам, он в большей степени нацелен на получение экономических выгод и не соответствует классическим формам переговоров и соглашений, а потому их сравнение не всегда является уместным.

Позиция Бюро МОТ по деятельности работодателей по вопросам неформальной экономики и занятости

Успешное решение вопросов неформальной экономики, под которым мы понимаем расширение сферы формальной экономики и снижение мотивации для пребывания в неформальном секторе при одновременном сохранении динамики развития и предпринимательского духа, является необходимым условием для продвижения устойчивого и инклюзивного экономического роста и развития. Именно поэтому представители организаций работодателей предложили МОТ включить этот пункт в повестку дня Международной конференции труда.

Предприниматели и предприятия в неформальной экономике ведут бизнес в ситуации правовой неопределенности и неуверенности и сталкиваются с многочисленными экономическими трудностями. Им необходимы инструменты и механизмы, чтобы покупать и продавать свою продукцию на законных основаниях, владеть имуществом и использовать собственность в коммерческих целях, заключать юридические контракты, устанавливать свой статус как частной компании, привлекать капитал, продавать акции, заниматься легальным экспортом товаров и услуг. По сути, речь идет об официальном признании их собственности и права на владение бизнесом.

В этом смысле услуги, направленные на формализацию неформальной экономики только с точки зрения труда и социальной политики, не решают проблемы, поскольку не учитывают основных причин данного феномена. Мы полностью согласны с тем, что трудовые права имеют важное значение. Тем не менее для того, чтобы гарантировать реализацию этих прав, нужно начать с формализации самих предприятий.

Кроме того, принадлежность к формальной экономике является необходимым условием для функционирования жизнеспособных предприятий. Это позволяет обеспечить полную и производительную занятость и достойный труд, а также повысит конкурентоспособность, доходы, производительность, качество продукции и эффективность охраны труда на предприятиях.

Если мы хотим устранить факторы и причины, обуславливающие существование неформальной экономики, в первую очередь необходимо провести их тщательный анализ. В данном обзоре не затрагиваются либо затрагиваются лишь частично большинство ключевых вопросов, которые необходимо будет решать в процессе формализации экономики. Эти вопросы важны в плане создания благоприятной бизнес-среды, и их решение крайне необходимо для привлечения неформальных предприятий в формальную экономику, содействия их росту и для снижения затрат на ведение бизнеса. Речь идет о таких вопросах, как:

- мир и политическая стабильность;
- эффективное управление, верховенство закона и борьба с коррупцией;
- развитие культуры предпринимательства;
- надежная и стабильная макроэкономическая политика и продуманная система управления экономикой;
- торговля и устойчивая экономическая интеграция;
- благоприятная правовая и регулятивная среда;
- право собственности на землю, обеспечение прав собственности и имущественных прав;
- честная конкуренция и доступ к рынкам;
- материальная инфраструктура;
- информационные и коммуникационные технологии;
- образование, профессиональная подготовка и непрерывное обучение;
- регистрация и лицензирование бизнеса;
- налоговая политика и управление сферой налогообложения;
- судебная реформа;
- создание стимулов для перехода в формальную экономику.

Подход к обсуждению вопросов неформальной экономики, основанный в первую очередь на рынке труда, является слишком узким и ограниченным по трем причинам:

- во-первых, формализовать работников неформального предприятия невозможно: единственно возможный путь – в первую очередь формализовать само предприятие, что, в свою очередь, приведет к формальной занятости его работников;
- во-вторых, любые попытки расширить права работников неформальной экономики, скорее всего, приведут к нежелательным результатам, а именно – к еще большему стремлению остаться в неформальном секторе;
- в-третьих, большинство тех, кто трудится в неформальной экономике, являются индивидуальными владельцами земли и жилья, предпринимателями, собственниками бизнеса и предприятий. С такой точки зрения каждый, кто подает заявку на государственную лицензию, по определению занимается бизнесом, а значит, является предпринимателем.

При этом, с точки зрения работодателей, МОТ может сыграть важную роль в формализации неформальной экономики, во-первых, поскольку ее мандат включает продвижение занятости и жизнеспособных предприятий, и, во-вторых, потому что, не решив проблемы неформальной экономики, невозможно продвигать основополагающие принципы и права в сфере труда.

Таким образом, нам следует обратить гораздо более пристальное внимание на широкий спектр вопросов, включая экономические права, права предприятий, права работодателей и право собственности.

Исследование основных причин неформальной занятости на малых и средних предприятиях Республики Армения и поиск решений, направленных на стимулирование формальной занятости

Введение

В рамках политики, направленной на обеспечение устойчивого экономического роста в Республике Армения (РА), развитие малых и средних предприятий (МСП) призвано способствовать экономическому росту страны благодаря внедрению в экономику гибких подходов и ориентации на инновации.

Государственные программы поддержки МСП строятся на принципах экономической политики, принятой правительством РА. Они направлены на содействие развитию экономики страны и преодоление ее непропорционального развития, особенно в отдаленных и приграничных районах страны, что является одним из приоритетных направлений действующей стратегии¹.

Подчеркивая важность развития МСП для экономики страны, создания новых рабочих мест, повышения уровня жизни населения, формирования среднего класса, обеспечения социальной и политической стабильности и безопасности страны, а также необходимости скорейшего сокращения неформальной занятости в МСП, правительство РА начиная с 2001 года оказывает постоянную поддержку проектам развития МСП. Эти проекты, как правило, предусматривают создание новых МСП и новых рабочих мест в регионах Армении, повышение конкурентоспособности существующих предприятий, развитие предпринимательства в сферах низкой экономической активности, дальнейшее повышение доли МСП в ВВП и других макроэкономических показателях страны. Реализация проектов создает стимулы для перехода МСП из неформальной сферы в формальную. Тем не менее сегодня такой переход все чаще сталкивается с серьезными трудностями, и поэтому он должен стать во главу угла будущей политики реформ в области занятости и экономического развития.

Основным ожидаемым практическим результатом настоящего исследования является содействие созданию новой модели политики занятости в Армении, которая будет более эффективной в плане создания рабочих мест и обеспечения достойных условий труда.

С этой точки зрения в настоящем исследовании освещаются следующие основные вопросы:

- анализ причин и следствий существования неформальной занятости и соотношения неформальной и формальной занятости в Армении;
- необходимость углубления теоретических и практических знаний разработчиков политики занятости о неформальной экономике Армении;
- определение масштабов отклонений условий труда в неформальной экономике от предусмотренных законодательством норм;
- выявление основных препятствий на пути перехода от неформальной экономики к формальной;
- основные направления содействия переходу к формальной занятости МСП;

¹ Ежегодные программы по поддержке малых и средних предприятий (2001–2003 гг.), утвержденные постановлениями правительства.

-
- разработка практических рекомендаций в контексте нового законодательства в области занятости в целях смягчения перехода от неформальной занятости к формальной.

В Армении источниками данных о неформальной занятости является комплексное обследование рабочей силы (Labour Force Survey – LFS)) и обследование условий жизни домохозяйств (Household Integrated Living Conditions Survey – ILCS)², проведенные Национальной статистической службой (НСС) РА. Выборочное обследование, проведенное в три этапа в период с 1997 по 1999 год, стало для Армении первым опытом оценки неформальной занятости и неформальной экономики. Этот цикл обследований позволил не только понять особенности неформальной занятости, но и создать основы для организации сбора статистики неформального сектора.

Обследование неформального сектора оказалось исключительно ценным для всесторонней оценки неформальной занятости и неформальной экономики, осуществленной НСС РА при техническом и финансовом содействии Азиатского банка развития (АБР). Оно позволило проанализировать данные не только на национальном уровне, но и в разрезе многочисленных переменных, характеризующих регионы, виды деятельности, неформальную занятость и неформальную экономику. Обследование помогло также учесть сезонный характер некоторых видов деятельности, а также повысить квалификацию персонала НСС в плане сбора и анализа статистики занятости и национальных счетов (http://www.armstat.am/file/article/informal_sect_2010e.pdf).

Для анализа проблем, выявленных в ходе обследования, были предприняты следующие действия:

- изучение проведенных ранее исследований неформальной экономики и занятости;
- оценка соответствия официальных источников информации о неформальной экономике международным стандартам; выявление недочетов и несоответствий; разработка предложений;
- сбор и анализ официальных аналитических данных о неформальной экономике;
- формулирование выводов как по конкретным, так и по общеполитическим вопросам;
- описание стандартов достойного труда в неформальном секторе, оценка возможных отклонений;
- оценка предложенных политических реформ, направленных на смягчение последствий и устранение препятствий на пути перехода от неформальной занятости к формальной;
- подготовка доклада о проведенном исследовании и его перевод на английский язык для представления экспертам МОТ и получения их комментариев;
- оценка предложений, представленных экспертами МОТ и другими заинтересованными сторонами, доработка доклада.

В целях сбора информации эксперты провели интервью по вопросам неформальной экономики и занятости со следующими заинтересованными сторонами:

- с представителями министерства занятости и социальных вопросов, министерства сельского хозяйства и министерства финансов Армении;
- с представителями профсоюзов;
- с представителями работодателей.

В результате этих интервью, основанных на заранее составленных анкетах, были собраны данные и мнения заинтересованных сторон по следующим вопросам: неформальная экономика и занятость, основные причины и последствия неформального характера работы, условия труда в неформальной экономике (оценка возможных отклонений от минимальных требований, предусмотренных законом), ограничения и препятствия, связанные с переходом от неформальной к формальной занятости, и соответствующие приоритеты политики.

В настоящем исследовании представлен анализ и оценка проведенных интервью.

² Комплексное обследование рабочей силы проводилось в 2001–2006 гг., однако ввиду финансовых трудностей некоторые основные вопросы в качестве ключевого модуля были переданы в ведение обследования условий жизни домохозяйств, в частности, в раздел D («Занятость»). В 2008 году программа TACIS предоставила техническую и финансовую поддержку НСС в подготовке «Доклада о трудовых ресурсах и неформальной занятости в Армении (по результатам разового выборочного обследования)» (Report on labour force and informal employment in Armenia (on the results of one-off sample survey)). Доклад дал возможность провести углубленное обследование неформальной занятости с применением методики МОТ, зафиксированной в принципах 15-й и 17-й Международной конференции статистиков труда.

1. Причинно-следственный анализ неформальной занятости в Армении

1.1. Неформальный сектор и неформальная занятость в Армении: вопросы методологии

Понятия, система показателей и методика расчетов неформальной занятости, использованных НСС РА, основываются на принципах, сформулированных Международной организацией труда на 15-й и 17-й Международной конференции статистиков труда (МКСТ) и обеспечивающих сравнимость с международными показателями при одновременном учете особенностей их применения в Армении. Используемая методика описана в ряде публикаций НСС РА, более подробно она изложена в страновом докладе «Неформальный сектор и неформальная занятость в Армении», составленном на основе результатов обследования неформального сектора НСС РА, проведенного при техническом и финансовом содействии АБР (http://www.armstat.am/file/article/informal_sect_2010e.pdf).

В рамках данного исследования будут показаны основные различия между рекомендациями, сформулированными на вышеупомянутых конференциях статистиков труда, и теми, которые были использованы НСС РА. Это будет сделано при помощи нижеприведенной матрицы неформальной занятости, предложенной на 17-й МКСТ³ и модифицированной в соответствии с тем, как она была применена в Армении.

Таблица 1. Система основополагающих принципов 17-й МКСТ

Тип производственной единицы	Рабочие места по статусу занятости								
	Самостоятельно занятые работники (самостоятельные хозяева)		Наниматели		Безвозмездно помогающие члены семьи	Наемные работники		Члены производственных и потребительских кооперативов	
	Неформ.	Форм.	Неформ.	Форм.	Неформ.	Неформ.	Форм.	Неформ.	Форм.
Формальные предприятия					1	2			
Неформальные предприятия (а)	3		4		5	6	7*	8	
Домохозяйства (б)	9				11**	10			

а) Как определено в 15-й МКСТ, сюда не входят семейные предприятия с оплачиваемыми работниками членами семьи.

б) Домохозяйства, производящие продукцию исключительно для собственного конечного потребления, и семейные предприятия с оплачиваемыми работниками членами семьи.

Ячейки таблицы с темной заливкой относятся к рабочим местам, которых по определению не может быть в данной производственной единице. Ячейки с светлым цветом заливки относятся к формальным рабочим местам. Белые ячейки представляют различные типы неформальных рабочих мест по статусу занятости и по типу производственной единицы.

Как указывалось выше, базовая система оценки неформальной занятости, принятая на 17-й МКСТ, применительно к Армении была несколько изменена с учетом особенностей национального рынка труда. Так, одна категория, рекомендованная МОТ, в Армении не используется (см. таблицу 1, клетку 7), при

³ Statistical definition of informal employment: Guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (2003), Ralf Hussmanns.

этом введена дополнительная категория, не предусмотренная методикой МОТ (см. таблицу 1, клетка 11), с учетом широко распространенного характера данного явления на рынке труда Армении.

Таким образом, согласно матрице, категория в ячейке 7 относится к наемным работникам, формально занятым в производственных единицах неформального сектора. В соответствии с вышеупомянутыми руководящими принципами МОТ, эта категория может применяться, когда:

- 1) производственная единица (предприятие) определяется как неформальная исключительно на основании ее размера;
- 2) нет прямой административной связи между заключением письменного договора о найме с наемным работником и юридическим оформлением его (ее) работодателем.

Эта категория нетипична для рынка труда Армении, где формальная занятость существует лишь в формальных организациях.

Пояснение 1. При определении размера предприятия делается ссылка на число работников (как правило, это малые и микропредприятия). Закон РА «О государственной поддержке малых и средних предприятий», принятый 28 декабря 2000 года, содержит определение размера предприятий в зависимости от числа работников. В частности, до 2010 года в зависимости от вида хозяйственной деятельности коммерческие предприятия с числом работников до 5 человек определялись как микропредприятия, а с числом работников от 5 до 50 – как малые коммерческие предприятия. В данное положение закона 5 октября 2010 года были внесены поправки, вступившие в силу 1 января 2011 года. В соответствии с поправками, коммерческие предприятия и индивидуальные предприниматели с числом работников до 10 человек, чей доход за предыдущий год или балансовая стоимость активов на конец предыдущего года не превышала 100 млн АМД (армянских драмов), определялись как микропредприятия, а коммерческие предприятия и индивидуальные предприниматели с числом работников от 10 до 50, чей доход за предыдущий год или балансовая стоимость активов на конец предыдущего года не превышала 150 млн АМД и 100 млн АМД, соответственно, определялись как малые предприятия.

Поэтому, согласно действующему законодательству РА, показатель, рекомендуемый МОТ, не может быть применен для отнесения предприятия (производственной единицы) к неформальному сектору.

Пояснение 2. В соответствии с Трудовым кодексом РА наемный работник считается формально занятым только в случае заключения письменного договора с работодателем (приказ о найме). В свою очередь, работодатель не может подписать договор с наемным работником, если предприятие не зарегистрировано официально в соответствующем уполномоченном государственном органе.

Еще одним отличием от рекомендуемой МКСТ матрицы является дополнительная категория, содержащаяся в уже упомянутой ячейке 11, в которую включаются неоплачиваемые члены семьи, работающие на семейном предприятии, производящем продукцию исключительно для собственного конечного потребления.

В методике МОТ нет такой категории, тем не менее она была включена в таблицу ввиду ее широкого распространения на рынке труда Армении.

Пояснение 3. В соответствии с рекомендациями 13-й МКСТ, члены семьи, занимающиеся производством сельскохозяйственной и иной продукции исключительно для собственного конечного потребления, не должны считаться наемными работниками и поэтому подпадают под определение неформальной занятости. Тем не менее, учитывая тот факт, что начиная с 1990 года в результате приватизации земли в Армении было создано более 300 тыс. сельскохозяйственных ферм, ставших источником средств к существованию для населения и, следовательно, важным сектором занятости (во многих случаях с низкой производительностью), а также на основании критерия МОТ о «занятости в течение одного часа», занятые на таких фермах были отнесены к наемным работникам при условии, что значительная часть произведенной ими продукции потреблялась семьей и данный вид деятельности был их основной сферой занятости. В пользу такого подхода свидетельствовал еще один фактор: подразделение членов семьи, работающих на одной и той же ферме, на «самостоятельно занятых» и «помогающих членов семьи» иногда является условным при их практически равном участии в этой деятельности.

Ниже приводится таблица сравнения методик, рекомендуемых МОТ, и тех, что были использованы при обследовании рабочей силы РА:

Таблица 2. Сравнение методологий МОТ и НСС РА при определении неформальной занятости

	Методология МОТ	Методология НСС РА
Неформальная занятость	Ячейки 1 6 и 8 10	Ячейки 1 6 и 8 11
Неформальная занятость в неформальном секторе	Ячейки 3 8	Ячейки 3 6 и 8
Неформальная занятость вне неформального сектора	Ячейки 1, 2, 9 10	Ячейки 1, 2, 9 11

МОТ рекомендует относить тех, кто не получает от работодателей никаких социальных гарантий (социальных выплат, оплачиваемого отпуска, пособия по нетрудоспособности и т.п.), к категории неформальных наемных работников, независимо от типа договора о найме (письменный договор, устное соглашение).

И все же, учитывая то, что при наличии письменного договора работодатель в Армении обязан уплачивать социальные взносы (по крайней мере, такая обязанность за ним закреплена), в целях настоящего анализа лишь такой тип договора о найме рассматривался как свидетельствующий о формальном статусе работников.

Еще одно различие методик относится к неформальной занятости наемных работников.

В Армении формальный характер занятости наемных работников оценивался лишь на основе типа договора о найме.

Пояснение 4. В соответствии с методикой, рекомендованной МОТ, наемные работники относятся к категории неформально занятых, если их трудовые отношения в плане уплаты подоходного налога, социальной защиты и определенных трудовых гарантий (уведомление об увольнении, выходное пособие, ежегодный оплачиваемый отпуск или временные выплаты) не соответствуют национальному законодательству.

Результаты исследования показывают, что наемные работники в Армении зачастую не осведомлены о вышеупомянутых социальных гарантиях, связанных с их работой. Следовательно, полученные от них данные имеют низкую степень достоверности. Учитывая, что при наличии письменного договора с наемным работником работодатель в Армении обязан уплачивать социальные взносы (по крайней мере, такая обязанность за ним закреплена), единственным критерием для оценки формального характера занятости является наличие письменного договора (приказа).

В разделе 1.2 настоящего исследования представлена оценка и анализ неформальной занятости в РА с учетом представленной методики.

1.2. Ситуационная оценка неформальной занятости и потенциальных проблем

В настоящем разделе источником данных для анализа ситуации в период с 2001 по 2010 год стал доклад МОТ «Страновой профиль достойного труда в Армении»⁴. Все данные за 2011 год, использованные в докладе, были получены при помощи методов, описанных в разделе 1.1, или взяты из докладов НСС Армении.

⁴ Decent work country profile, Armenia, International Labour Office. Geneva, ILO, 2012.

Для того чтобы провести обоснованную оценку ситуации с неформальной занятостью в РА, вначале была рассмотрена общая статистика занятости (таблица 3).

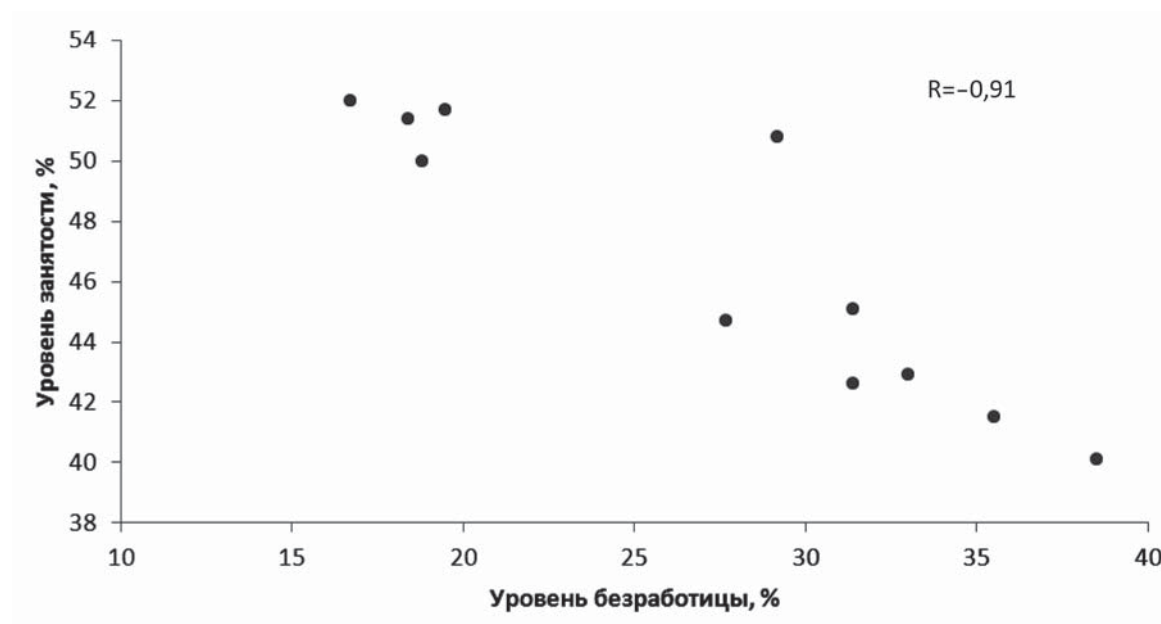
После 2000 года положительная тенденция в уровне занятости в Армении наблюдалась в 2001–2008 годах, когда рост составил 27%. В 2008–2011 годах средний уровень занятости составил 51,3%, и при этом не было зарегистрировано никаких резких изменений показателя. Следует отметить, что в период с 2001 по 2011 год уровень безработицы снизился на 52%. Сокращение безработицы было значительнее среди мужчин (53,1%), чем среди женщин (51,3%).

Таблица 3. Уровень занятости населения и безработицы в РА (% , пол, образование), 2001–2011 гг.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Уровень занятости населения, %	40,1	41,5	45,1	42,9	42,6	44,7	50,8	52,0	50,0	51,7	51,4
Мужчины	49,9	54,2	60,4	56,3	57,8	60,6	62,1	63,3	58,8	62,6	52
Женщины	32,6	31,9	33,6	32,8	30,6	32,6	41,5	42,7	42,7	42,9	48
Уровень безработицы, %	38,5	35,5	31,4	33,0	31,4	27,7	29,2	16,7	18,8	19,5	18,4
Мужчины	36,9	31,6	25,0	28,5	26,3	22,2	22,5	14,6	17,6	17,4	17,3
Женщины	40,3	39,8	38,5	38,0	37,9	34,4	36,1	19,1	20,1	21,8	19,6
Распределение безработного населения по уровню образования, %											
Высшее, последипломное	15,5	13,1	12,4	17,4	12,7	15,5	17,0	21,4	21,7	23,4	16,7
Мужчины	14,7	12,4	12,3	15,0	8,5	15,9	16,7	19,0	19,7	20,2	18,5
Женщины	16,3	13,7	12,4	19,3	16,4	15,2	17,2	23,6	23,8	26,2	16,0
Специализированное среднее, неполное высшее, профессионально-техническое	28,5	31,2	31,7	28,6	29,7	28,0	29,1	30,7	31,3	28,6	29,0
Мужчины	21,5	24,2	25,6	24,2	24,2	19,9	22,4	22,4	24,9	21,1	25,0
Женщины	35,6	37,4	36,0	32,4	34,4	34,3	33,3	37,9	37,8	35,2	30,6
Полное общее среднее	46,7	45,4	45,3	47,5	47,2	46,6	44,8	41,3	40,9	42,4	48,0
Мужчины	51,5	49,3	47,7	51,3	53,9	49,9	47,4	48,4	46,4	49,3	47,8
Женщины	41,7	42,0	43,6	44,4	41,3	44,1	43,1	35,1	35,2	36,2	48,1
Общее базовое	8,0	8,2	8,2	5,7	9,9	8,3	8,3	6,43	5,8	5,5	6,3
Мужчины	10,3	11,8	11,7	8,3	12,7	12,4	12,0	10,03	8,7	8,9	8,7
Женщины	5,7	5,1	5,6	3,5	7,4	5,1	5,9	3,23	2,9	2,3	5,3
Начальное	1,4	2,0	2,5	0,8	0,6	1,5	0,9	0,2	0,3	0,3	0,5
Мужчины	2,0	2,3	2,7	1,2	0,6	1,9	1,5	0,3	0,3	0,5	0,8
Женщины	0,7	1,8	2,4	0,4	0,5	1,3	0,5	0,1	0,3	0,1	0,2

Следует отметить характерную отрицательную корреляцию между уровнем занятости и безработицы в 2001–2011 годах (диаграмма 1), указывающую на то, что в этот период значительное число безработных перешло в формальный сектор.

Диаграмма 1. Уровень занятости и безработицы в РА, 2001–2011 гг.



В 2001 году в Армении было 572 тыс. безработных, из них 286 900 человек (50,2%) – мужчины и 285 100 (49,8%) – женщины. Согласно данным сайта *NationMaster*⁵, Армения занимает 16-е место по уровню неформальной занятости среди 104 стран. Уровень неформальной занятости представлен в таблице 4. В целом в период с 2001 по 2011 год уровень неформальной занятости вырос на 20,7%, однако в 2007–2011 годах произошло небольшое снижение показателя. Корреляция между уровнем неформальной и формальной занятости в тот период составила 0,53 (диаграмма 2). Стоит отметить, что в данном случае этот показатель корреляции ниже, чем между уровнями безработицы и занятости, более того, после 2007 года он демонстрирует некоторое улучшение.

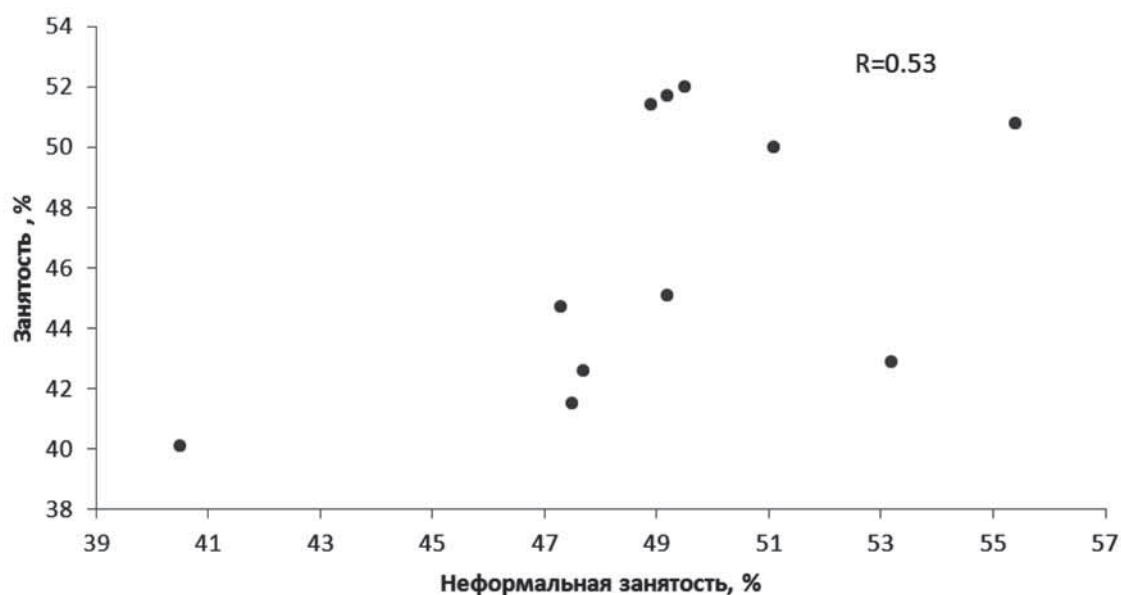
Таблица 4. Уровень неформальной занятости в РА, 2001–2011 гг.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Уровень неформальной занятости, % от общей занятости	40,5	47,5	49,2	53,2	47,7	47,3	55,4	49,5	51,1	49,2	48,9
Мужчины	46,8	54,0	55,0	56,5	51,8	52,0	56,2	47,4	50,1	45,8	47,2
Женщины	32,9	39,3	41,4	48,9	41,5	40,1	55,4	52,0	52,3	53,3	50,8

Следует отметить, что среди женщин уровень неформальной занятости выше. В 2001–2011 годах уровень неформальной занятости среди женщин вырос на 54,4%. Из диаграммы 3 также становится ясно, что в 2001–2011 годах уровни неформальной занятости мужчин и женщин сближались.

⁵ Неформальная занятость в 104 странах мира (см.: http://www.nationmaster.com/graph/eco_inf_eco-economy-informal).

Диаграмма 2. Уровень формальной и неформальной занятости в РА, 2001–2011 гг.



Некоторые показатели достойного труда в Армении в период с 2001 по 2011 год представлены в таблице 5. Воздействие изменения численности населения оказалось наиболее значительным после 2008 года – в период, когда уровень занятости был наиболее стабильным. В то же время, хотя численность населения в 2008–2011 годах выросла лишь на 1,2%, абсолютный уровень занятости повысился на 3,2%. Была также подсчитана производительность труда (Приложение 1), показавшая ярко выраженный стабильный рост в 2004–2011 годах, за исключением 2008–2009 годов, что можно объяснить влиянием финансового кризиса.

Диаграмма 3. Уровень неформальной занятости мужчин и женщин в РА, 2001–2011 гг.

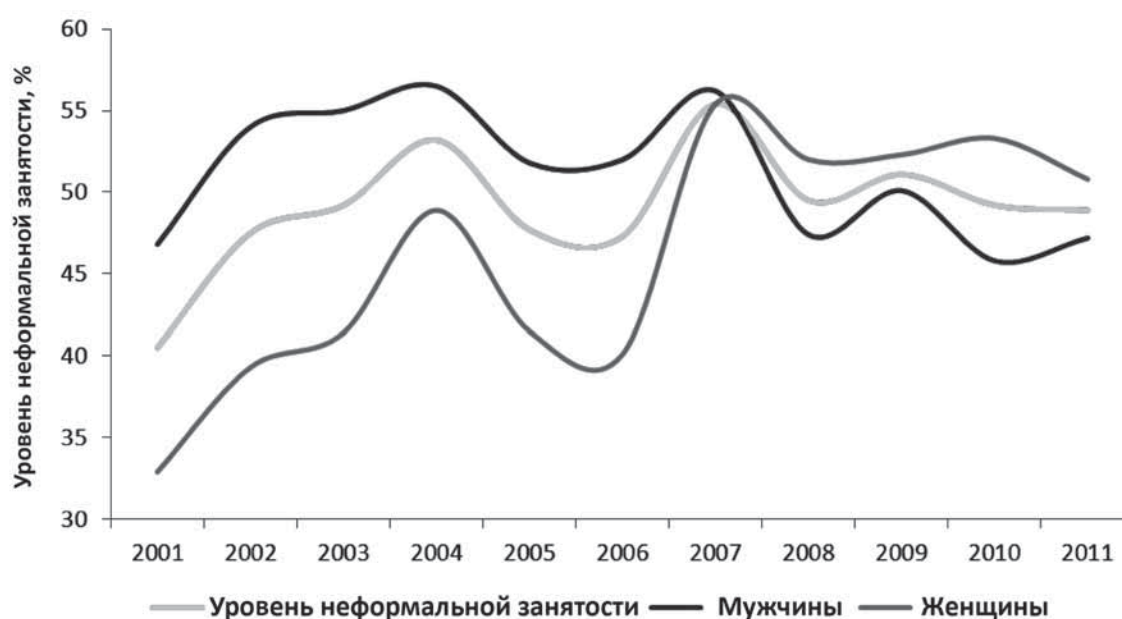


Таблица 5. Показатели достойного труда в экономическом и социальном контексте, 2001–2011 гг.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Население де-юре*,											
среднегодовое, млн чел.	3,21	3,21	3,21	3,21	3,22	3,22	3,22	3,23	3,24	3,26	3,27
Мужчины	1,54	1,54	1,54	1,55	1,55	1,55	1,56	1,56	1,57	1,58	1,59
Женщины	1,67	1,67	1,67	1,66	1,67	1,67	1,66	1,67	1,67	1,68	1,68
Уровень грамотности среди взрослых**, %	99,8	99,1	99,3	99,2	99,4	99,4	99,4	99,4	99,4	99,6	98,3
Распределение населения по уровню образования***, %											
Высшее, последипломное	17,3	14,7	14,8	17,5	14,1	14,5	16,5	17,1	18,2	18,3	19,2
Специализированное среднее, профессионально- техническое	28,4	27,1	28,1	21,9	25,8	25,1	26,6	25,8	25,4	24,7	21,4
Полное общее среднее	38,0	41,9	41,9	44,4	45,2	44,9	41,1	42,8	43,3	44,2	38,2
Общее базовое	10,9	11,6	10,8	10,2	11,2	11,7	11,2	10,5	9,3	9,5	13,3
Начальное	5,4	4,7	4,4	6,0	3,7	3,8	4,6	3,8	3,8	3,3	6,3
Годовой уровень инфляции**** (индекс потребительских цен – ИПЦ), %	3,1	1,1	4,7	7,0	0,6	2,9	4,4	9,0	3,4	8,2	7,7
Доля женщин среди занятых, %	45,8	43,9	42,5	41,6	40,1	41,3	44,7	45,2	46,4	45,5	48

* Источник: НСС РА; «The demographic Handbook of Armenia» and «Statistical Yearbook of Armenia».

** Источник данных на 2001 г.: перепись населения РА и обследование условий жизни домохозяйств (за 2002 г.), проведенное НСС РА. Данные за 2002–2003 гг. не сопоставлены с численностью населения. Рассчитано как доля населения в возрасте 16 лет и старше.

*** Источник данных: обследование рынка труда (2001–2006 гг.) и обследование условий жизни домохозяйств (за 2007 г.), проведенное НСС РА (см. ячейку А). Рассчитано для всего населения в возрасте 16 лет и старше.

**** Источник данных: НСС РА. «Prices and Price Indexes in the Republic of Armenia» Statistical Handbook and «Statistical Yearbook of Armenia».

Важно оценить распределение неформальной занятости по возрастным группам. Несмотря на значительное снижение в 2011 году, неформальная занятость среди молодежи в возрасте 15–24 лет осталась высокой – до 47,7%. Еще одной уязвимой возрастной группой являются лица в возрасте 45–54 лет: уровень неформальной занятости в этой группе в 2011 году был равен 54,2% (таблица 6). Высокий уровень неформальной занятости среди 15–24-летних объясняется в первую очередь их недостаточным опытом работы, низким образовательным уровнем и т.д. При этом тревогу вызывает уровень неформальной занятости в возрастной группе 45–54 лет.

Таблица 6. Уровень неформальной занятости населения и численность неформально занятых по возрастным группам в РА, 2007–2011 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011
Уровень неформальной занятости, %	55,4	49,5	51,1	49,2	48,9
15–24	63,5	55,0	53,2	51,2	47,7
25–34	51,3	40,6	43,5	40,6	39,7
35–44	52,1	52,6	52,8	51,6	47,1
45–54	54,8	49,7	52,9	51,0	54,2
55–64	50,7	45,1	47,5	46,0	49,8
65–75	82,1	73,4	74,7	82,3	69,7
Число неформально занятых, тыс. чел.	673,0	597,6	591,7	590,3	572,0
15–24	74,1	66,2	58,0	61,6	53,4
25–34	78,0	104,0	104,5	101,4	96,2
35–44	134,5	149,1	137,7	132,0	116,0
45–54	204,0	168,2	177,7	174,5	177,5
55–64	124,7	70,1	77,3	89,2	97,7
65–75	57,7	39,9	36,5	31,5	31,2

Как видно из таблицы 7, в 2011 году средняя продолжительность рабочей недели в неформальном секторе составляла 28,5 часа – значительно меньше, чем в формальном секторе (45,5 часа). Это можно объяснить нестабильностью и прерывистым характером работы в неформальном секторе. Со временем продолжительность рабочего времени сколько-нибудь значительно не изменилась ни в одном секторе.

Таблица 7. Средняя продолжительность рабочей недели в секторе неформальной и формальной занятости, 2007–2011 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011
Всего в среднем, час.	37,2	36,5	35,4	36,4	37,7
Формальная занятость	44,7	46,1	45,6	46,8	45,5
Неформальная занятость	33,2	30,8	29,2	26,2	28,5

Таким образом, можно заключить, что на протяжении рассматриваемого периода неформальная занятость не показала тенденции ни к стабильному росту, ни к снижению. Однако существующий уровень неформальной занятости опасно высок. Тем не менее в корреляции с другими показателями можно наблюдать положительную тенденцию к сокращению неформальной занятости. Это показывает, что сокращение неформальной занятости в основном зависит от последовательного осуществления радикальных реформ в области занятости.

В рамках исследования проводились встречи с экспертами по вопросам неформальной занятости. В их число входили следующие лица:

- 3 эксперта из министерства экономики Республики Армения;
- 1 эксперт из министерства сельского хозяйства Республики Армения;
- 1 эксперт из министерства занятости и социальных вопросов Республики Армения;

-
- 1 эксперт из Союза работодателей Армении;
 - 2 эксперта из Конфедерации профсоюзов Армении;
 - 1 эксперт из Торгово-промышленной палаты Республики Армения.

В ходе встреч в первую очередь ставилась задача получить качественные данные и оценки. Цель встреч с персоналом вышеперечисленных организаций состояла в том, чтобы узнать их мнение и оценки по следующим вопросам:

- Каковы причины неформальной занятости?
- Что препятствует переходу от неформальной занятости к формальной?
- Какие политические решения необходимы для сокращения неформальной занятости?

Экспертов попросили оценить воздействие различных параметров на неформальную занятость по шкале в 5 баллов, где 1 означало отсутствие воздействия, 5 – сильное воздействие и 0 – «не могу сказать».

Параллельно с вышеуказанными оценками были также изучены пути влияния неформальной занятости на показатели достойного труда. Были отобраны 28 показателей и проведена оценка воздействия неформальной занятости на каждый из них. Результаты оценки представлены в таблицах 1–4 в Приложении 2.

На основе оценок были сделаны следующие выводы:

1. Для предотвращения дальнейшего повышения уровня неформальной занятости населения Армении важно устранить ее причины путем сокращения налогов, снижения уровня коррупции и осуществления экономических реформ, направленных на демонополизацию экономики.
2. Воздействие «желания работодателей получать высокие прибыли» на неформальную занятость следует рассматривать как естественное явление, поскольку для работодателя нормально стремиться к получению высокой прибыли. Для снижения воздействия этого фактора важно реформировать налоговый сектор, сокращая налоги, повышая прозрачность платежей и осуществляя другие меры.
3. Основным препятствием для перехода от неформальной занятости к формальной является пассивность работников и их страх потерять работу. Для того чтобы снизить воздействие этих факторов, важно создавать новые рабочие места и усилить контроль за применением Трудового кодекса.
4. Демонополизация считается одной из ключевых политических мер, ведущих к сокращению неформальной занятости.
5. Неформальная занятость оказывает негативное воздействие на показатели достойного труда. Наиболее негативно она отражается на ВВП, уровне формальной занятости, производительности труда, годовой инфляции, заработной плате и правовых отношениях в рамках коллективных договоров.
6. Кроме того, эксперты указали следующие действия, которые, по их мнению, могут привести к сокращению неформальной занятости:
 - усиление мер, направленных на борьбу с практикой неформальной выплаты заработной платы;
 - внедрение новой системы налогообложения в 2013 году;
 - борьба с монополизацией экономики;
 - расширение сотрудничества и интеграции в развитые рынки и создание новой культуры найма;
 - повышение правового сознания работодателей;
 - создание здоровых и безопасных условий труда;
 - совершенствование системы выплаты заработной платы.

В таблице 4 Приложения 1 показано, что неформальная занятость в Армении приводит к снижению заработной платы. Уровень неформальной заработной платы составляет около 91% формальной заработной платы. Исследователи Института изучения труда (IZA), Германия⁶, также указывают в своих работах, что в Бразилии, Южной Африке и Мексике неформальная заработная плата ниже формальной и составляет, соответственно, 74, 39 и 83% формальной заработной платы.

⁶ Olivier Bargain, Prudence Kwenda, The Informal Sector Wage Gap: New Evidence Using Quantile Estimations on Panel Data, IZA, Discussion paper series, 2009.

1.3. Анализ основных проблем неформальной занятости в секторе МСП

Политику, направленную на повышение конкурентоспособности и долгосрочный экономический рост, невозможно осуществить без оказания поддержки МСП, которые обеспечивают гибкость экономики. Повышение роли МСП в экономике является также важной предпосылкой для формирования среднего класса, роста формальной занятости и искоренения бедности. Программа Правительства РА на 2012–2017 годы предусматривает не только создание благоприятной деловой среды, но и оказание прямого содействия МСП.

Начиная с 2001 года правительство осуществляет Программу поддержки малых и средних предприятий. Программа осуществляется Национальным центром по развитию малого и среднего предпринимательства Армении (НЦР МСП) в соответствии с Законом РА «О государственной поддержке малых и средних предприятий».

Что касается содействия формальной занятости в секторе МСП, ниже приводятся количественные и качественные данные на 2012 год:

- оказание поддержки примерно 150 начинающим предпринимателям в создании 25 новых акционерных компаний и примерно 50 новых рабочих мест в областях Армении;
- оказание поддержки более чем 50 экономическим субъектам в экспорте и продвижении на рынок продукции МСП;
- оказание поддержки приблизительно 50 МСП в области инноваций и в выходе на международный рынок в рамках деятельности Коммуникационного центра Европейской сети поддержки предпринимательства в Армении;
- предоставление бизнес-консультирования и информации 4000–4500 МСП;
- обучение предпринимательским навыкам 100–150 МСП;
- повышение бухгалтерской и налоговой квалификации работников МСП;
- усиление финансового и инвестиционного потенциала МСП, в том числе увеличение количества и повышение качества предоставляемых гарантий по займам в рамках соответствующей программы.

Ниже представлены важные институциональные и операционные принципы осуществления проектов государственной поддержки МСП:

- проекты осуществляются при содействии других организаций, оказывающих поддержку НЦР МСП Армении и МСП, в том числе Государственной службы занятости при министерстве труда и социальных вопросов РА;
- при осуществлении проектов предпочтение отдается поддержке существующих и вновь создаваемых МСП, активно работающих в производственном секторе и секторе услуг, использующих инновации и современные технологии и обладающих экспортным потенциалом в долгосрочной перспективе;
- значительная часть проектов осуществляется вне города Ереван – в областях РА, в особенности в отдаленных и приграничных районах, в целях оказания поддержки существующим и вновь создаваемым МСП;
- совместные проекты развития МСП осуществляются при совместном финансировании со стороны международных и иностранных донорских организаций в соответствии с двусторонними соглашениями.

В соответствии с требованиями статьи 4 Закона РА «О государственной поддержке малых и средних предприятий» ежегодные программы поддержки малых и средних предприятий финансируются из государственного бюджета. Однако они могут финансироваться и из других источников, не запрещенных законом, таких как международные донорские организации. Ежегодные программы по поддержке МСП, финансируемые государством, имеют разную направленность, но все они призваны напрямую содействовать сокращению неформального сектора в этой области, о чем пойдет речь ниже.

Учитывая важность реализации ежегодных программ поддержки МСП, а также в связи с необходимостью обеспечения их доступности в областях РА, в 2002 году в Ереване был открыт главный офис НЦР МСП, а в 2003–2005 годах НЦР МСП открыл во всех областях РА свои отделения, составившие сеть региональных офисов.

Кроме того, необходимо развивать инфраструктуру и усиливать потенциал НЦР МСП по оказанию поддержки МСП.

Меры по оказанию поддержки начинающим предпринимателям направлены на помощь в создании новых МСП путем оказания помощи в их регистрации и учреждении. В контексте вышеуказанных мер оказание помощи вновь создаваемым предприятиям включает:

- обучение и подготовку, разработку бизнес-планов, прошедших стадию тщательного отбора;
- оказание финансовой поддержки (в форме займов) новым бизнес-проектам, а также финансирование бизнес-планов заявителей, создающих новые предприятия, без участия в образовательных и учебных курсах.

Финансовая помощь предоставляется через коммерческие банки-партнеры НЦР МСП, а обязательства по кредитам обеспечиваются НЦР МСП. Максимальный размер финансовой помощи составляет 3 млн АМД.

При осуществлении программы НЦР МСП сотрудничает с международными и иностранными организациями, а также с Государственной службой занятости при министерстве труда и социальных вопросов Армении.

По предварительным оценкам, в 2013 года в рамках программы поддержки вновь создаваемых предприятий было оказано содействие в обучении 300–350 начинающих предпринимателей, предоставлена финансовая помощь 150 начинающим предпринимателям, открыты 140 новых предприятий и создано около 300 новых рабочих мест. Экономическое картирование населенных пунктов Армении в 2013 году дало возможность проанализировать их экономический потенциал и определить возможности и направления экономического развития.

В 2013 году, как уже отмечалось, в рамках программы применялся ряд местных и региональных инструментов экономического развития, таких как германский метод «оценки конкурентных преимуществ с участием заинтересованных сторон» (PACA) и японская концепция «одна деревня – один продукт».

В целом в течение 2013 года была создана стоимостная цепочка десяти продуктов с конкурентными преимуществами и проведено картирование в 50 населенных пунктах.

В условиях рыночной экономики особенно важно внедрять в секторе МСП современные технологии, которые усилят конкурентоспособность местных продуктов, повысят эффективность использования результатов научных исследований и расширят экспортный потенциал.

С этой целью был разработан проект оказания помощи МСП во внедрении современных технологий в целях усиления их технического потенциала. В рамках этого проекта МСП получили информацию о современных технологиях и помощь в их внедрении.

В целях обеспечения минимальных социальных условий и условий труда на малых и средних предприятиях, действующих в формальном секторе, особенно важны следующие направления государственной поддержки: внедрение систем управления качеством (ISO 900 series) и безопасностью (ISO 22000), системы анализа рисков и критических контрольных точек в производстве продуктов питания, а также других международных стандартов в секторе МСП.

В целом, по предварительным оценкам, разработано 5 типовых бизнес-моделей, и в течение 2013 года на их основе предполагалось создание 10 новых предприятий. Параллельно с внедрением этих бизнес-моделей осуществлялись мониторинг и оценка пилотного проекта.

Доступ к источникам финансирования крайне важен для развития деятельности МСП и поощрения формального сектора экономики. Для достижения этой цели программа использует следующие инструменты финансовой поддержки МСП:

- финансовая помощь в составлении бизнес-планов для вновь создаваемых предприятий (подробно описано выше);
- предоставление гарантий по кредитам;

-
- частичное субсидирование процентов по предоставляемым займам;
 - прямое кредитование и акционерное финансирование.

В 2013 году предполагалось предоставить гарантии по кредитам более чем 120 МСП. Активное финансирование МСП было запланировано и на 2013 год, и к концу года его объем должен был достигнуть 6 млрд АМД.

Для формализации экономики важна консультативная и информационная поддержка вновь создаваемых и существующих МСП в прохождении государственной регистрации предприятий, экономическом анализе предприятий и маркетинговых исследованиях, в управлении и сбыте, поиске деловых партнеров и установлении деловых связей, приобретении оборудования и производственных линий, внедрении инновационной практики и коммерциализации современных технологий, в разработке проектов по привлечению финансовых ресурсов и управлению ими, защите интеллектуальной собственности, лицензировании, стандартизации, деловом и инвестиционном планировании, ведении бухгалтерского учета, подготовке финансовой отчетности, заполнении налоговых и таможенных деклараций, а также решении правовых и других вопросов.

Суммируя вышесказанное, можно заключить, что:

- несмотря на наличие государственных национальных программ развития МСП, расширение этих программ и наличие положительных тенденций, их финансовые и другие показатели и масштаб вовлечения в них предприятий все еще остаются неудовлетворительными, учитывая потенциальные нужды МСП, функционирующих в формальном и особенно в неформальном секторе. По состоянию на 1 января 2012 года общее число зарегистрированных МСП составило приблизительно 145 тысяч, в то время как число получателей помощи в рамках государственных программ (за исключением консультативных услуг) на 1 октября 2012 года составило 682 МСП, т.е. лишь 0,47% от общей численности этих предприятий;
- для дальнейшего развития сектора МСП, стимулирования эффективной самостоятельной занятости населения необходимо планировать и осуществлять программы поддержки МСП на основе координации и синергии всех заинтересованных государственных учреждений, прилагающих равные усилия в направлении развития предприятий и стимулирования устойчивой формальной занятости.

2. Переход от неформальной экономики к формальной и политика продвижения достойного труда

2.1. Минимальные социальные и трудовые гарантии в целях снижения мотивации к неформальной занятости и создания условий для достойного труда

На данном этапе социально-экономического развития Армении, с точки зрения снижения мотивации к неформальной занятости, в соответствии с принятыми на международном уровне критериями достойного труда, важную роль играют следующие факторы: последовательное обеспечение минимальных социальных гарантий и условий труда во всех секторах экономики и на уровне отдельных хозяйственных единиц.

В Армении основным инструментом государственного регулирования заработной платы является минимальная заработная плата, которая устанавливается законом для всей экономики Армении. Рост минимальной заработной платы в Армении в последние годы был связан с обязанностью государства обеспечивать эффективный размер минимальной заработной платы, а также с выполнением обязательств РА в рамках Конвенции МОТ № 131 и пересмотренной Европейской социальной хартии.

Размер минимальной заработной платы не включает налоги, которые должны с нее уплачиваться. Из валового дохода работника ежемесячно вычитается сумма минимальной месячной заработной платы. Социальные взносы уплачиваются лишь с минимальной заработной платы; они используются для накопления средств, необходимых для социального страхования работника.

В рамках реформы пенсионной системы, осуществляемой в настоящее время в Армении, в 2014 году будет введен обязательный компонент фондируемой пенсии. Все наемные работники, нотариусы и индивидуальные предприниматели, родившиеся 1 января 1974 года и позже, будут участвовать в нем в обязательном порядке, а все остальные – на добровольной основе. В рамках пенсионной реформы предполагалось начать изменение механизма налогообложения заработной платы начиная с 2013 года. Предусматривается введение единого подоходного налога вместо подоходного налога и вместо действующих сегодня взносов в социальный фонд. Помимо уплаты подоходного налога участники обязательной фондируемой пенсионной системы будут обязаны также уплачивать пенсионные взносы. Взнос по фондируемому пенсионному плану будет составлять 10% базового дохода, 5% которого должен будет уплачивать работник, а остальные 5% будут перечисляться на индивидуальный пенсионный счет из государственного бюджета.

Введение фондируемой пенсионной системы может стать для работников серьезным стимулом к тому, чтобы перейти от неформальной занятости к формальной, особенно учитывая то обстоятельство, что половина обязательного взноса будет перечисляться из государственного бюджета.

А анализ государственного регулирования минимальной заработной платы позволяет сделать вывод о том, что в Армении необходимо привести механизм установления минимальной заработной платы в соответствие с международными критериями, постепенно увеличивая ее размер с учетом макроэкономической ситуации и тенденций, существующих в стране.

С этой точки зрения правомерно зафиксированное в Трудовом кодексе РА требование об индексации заработной платы, хотя порядок индексации еще не установлен законодательством РА. В основу индексации заработной платы следует положить принцип справедливого распределения доходов, в то же время она должна обеспечить конкурентоспособность экономики.

Помимо базовой заработной платы работнику также гарантируется дополнительная оплата за определенные условия работы. Так, за тяжелую и вредную работу работник получает дополнительную оплату в размере не менее 30% заработной платы по тарифу, а за особо тяжелую или вредную работу – в размере 50%. За каждый час сверхурочной работы или работы в ночные часы помимо часовой ставки положена дополнительная оплата в размере не менее 50% часовой ставки, а за каждый час работы в ночное время – не менее 30% часовой ставки.

Работникам также гарантирован ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 4 недель, в течение которого работодатель выплачивает работнику его (ее) среднюю заработную плату.

В определенных случаях прекращение договора найма по инициативе работника должно сопровождаться гарантиями выплаты ему выходного пособия.

Закон РА «О занятости и социальной защите населения» предусматривает в случае безработицы выплату установленного государством пособия из средств государственного бюджета; размер пособия устанавливается правительством РА.

В соответствии с требованиями законодательства, исходя из полного описания условий труда, необходимо предусмотреть минимальные социальные гарантии и условия, относящиеся к отдельным социальным и возрастным группам.

Минимальный возраст для приема на работу составляет 16 лет – возраст, когда гражданин может осуществлять трудовую деятельность.

Продолжительность рабочего времени не должна превышать 40 часов в неделю и должна составлять не более 8 часов в день. Максимальная продолжительность рабочего дня, включая сверхурочную работу, не может превышать 12 часов в день и 48 часов в неделю.

В отношении инвалидов применяются следующие ограничения: инвалиды могут привлекаться к сверхурочной работе, если в их медицинском заключении не рекомендовано иное, и работа в ночные часы не разрешается, если это не рекомендуется в медицинском заключении.

К определенным категориям работников применяется ограничение рабочего времени: для работников в возрасте от 14 до 16 лет – 24 часа в неделю, от 16 до 18 лет – 36 часов в неделю. Работникам в возрасте от 14 до 16 лет не разрешается работать в субботу и воскресенье, в праздники и памятные даты, а также в ночное время суток (с 22 часов вечера до 6 часов утра).

В соответствии с законодательством РА, не разрешается нанимать работников моложе 18 лет на тяжелые, вредные работы.

В законе также предусмотрены гарантии для женщин: работодателю не разрешается прекращать договор о найме по своей инициативе, если работница находится в отпуске; расторгать договор не разрешается с беременными женщинами начиная с момента документального подтверждения беременности и вплоть до истечения месяца после окончания декретного отпуска, а также до достижения ребенком возраста 1 года. Исключения касаются случаев грубых нарушений трудовой дисциплины. Работающим женщинам полагается 70-дневный декретный отпуск. В течение декретного отпуска женщинам выплачивается временное пособие по нетрудоспособности за все рабочие дни вышеуказанного периода.

Работающие матери, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет, получают пособие (в размере, установленном правительством) до достижения ребенком двухлетнего возраста.

В соответствии с законодательством РА, запрещается занимать беременных женщин и женщин с детьми в возрасте до 1 года на тяжелых, вредных работах.

В случае, если невозможно избежать влияния вредных факторов ввиду изменения условий труда, работодатель обязан перевести женщину (с ее согласия) на другую работу в той же организации. В случае отсутствия такой возможности женщине предоставляется оплачиваемый отпуск до момента ухода в декретный отпуск.

Пособие по временной нетрудоспособности, которое работник получает или может получить, предназначено для компенсации потери в заработной плате (доходе) по причине временной нетрудоспособности. Пособие по временной нетрудоспособности выплачивается работникам в следующих случаях: в связи с болезнью, для оплаты расходов на протезирование, оздоровления на курорте, пособие по беременности и родам и по уходу за больным членом семьи.

Пособие по временной нетрудоспособности рассчитывается на основе среднемесячной заработной платы (дохода) наемного работника или самостоятельно занятого лица в соответствии с положениями Закона РА «О пособиях по временной нетрудоспособности».

В целях обеспечения охраны труда в настоящее время применяются санитарно-гигиенические правила и нормы, установленные 16 постановлениями министерства здравоохранения РА, соблюдение которых контролируется Государственной санитарно-эпидемиологической инспекцией Минздрава РА. Помимо этого в стране действует ряд правил техники безопасности, соблюдение которых контролируется министерством по чрезвычайным ситуациям РА.

Вместе с тем, в соответствии с Трудовым кодексом РА, основные правила и нормы охраны труда и здоровья трудящихся должны определяться трудовым законодательством. Требования Трудового кодекса РА к правилам и нормам охраны труда и здоровья трудящихся также строятся на соответствующих положениях международных законов, т.е. конвенциях МОТ (№№ 17, 18, 81 и 94) и пересмотренной Европейской социальной хартии (статьи 3 и 22), ратифицированной Арменией.

Следует отметить, что в рамках реформы инспекционной системы планируется исключить лишние операции, прояснить полномочия государственных инспекционных учреждений и усилить их институциональный, оперативный и кадровый потенциал. В процессе разработки новой системы инспектирования рабочих мест планируется провести дискуссии по вопросам основных правил и норм охраны труда и здоровья трудящихся, а также государственного контроля и надзора за их соблюдением с целью выработки соответствующих решений. Одним из компонентов охраны труда является компенсация ущерба, нанесенного здоровью и жизни в результате несчастных случаев на рабочем месте и профессиональных заболеваний. В соответствии с существующим законодательством организации несут ответственность за травмы, профессиональные заболевания и иной ущерб, нанесенный здоровью трудящихся во время исполнения служебных обязанностей по вине работодателя. Организации должны быть освобождены

от уплаты компенсаций в случае, если есть подтверждение того, что травмы, профессиональные заболевания и иной ущерб здоровью трудящихся был нанесен не по вине работодателя. В случае ликвидации юридического лица, несущего ответственность за нанесение ущерба жизни и здоровью какого-либо работника, применяемая компенсация подлежит капитализации и выплачивается пострадавшей стороне. Как оговорено в Гражданском кодексе РА, в случае отсутствия законного преемника никакая иная организация не несет ответственности по выплате упомянутой компенсации. В целях системного разрешения этого вопроса в 2011 году Центральный банк Армении разработал и представил на рассмотрение правительства проект концепции внедрения системы обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В мировой экономике, и здесь Армения не исключение, период с 2003 по 2007 год был периодом экономического подъема. После сложного перехода к рыночной экономике Армении удалось обеспечить определенный уровень социального благополучия наемных работников и иных слоев общества. Мировой финансовый кризис 2008 года также потряс экономику Армении, которая особенно остро ощутила его воздействие в I квартале 2009 года. В 2008–2009 году Армения продолжала принимать государственные регулятивные меры в целях установления эффективной минимальной заработной платы. В 2008 году минимальная заработная плата была установлена в размере 25 тыс. АМД, а в 2009 – 30 тыс. АМД. В 2008 году минимальная заработная плата выросла на 25% по сравнению с предыдущим годом, а в 2009 году – на 20%. В 2010 году роста минимальной заработной платы не было, а в 2011 году она выросла лишь на 8,3% и достигла 32 500 АМД. С 2012 года минимальная заработная плата остается неизменной.

Согласно официальной статистике РА, в период с января по декабрь 2012 года минимальная номинальная заработная плата достигла 115 265 АМД, что на 5,9% выше, чем в тот же период 2010 года. По состоянию на 1 января 2012 года среднемесячная заработная плата составляла 28,2% среднемесячной заработной платы за период январь–декабрь 2011 года. Размер минимальной заработной платы (32 500 АМД) ниже, чем верхняя граница черты бедности за 2010 год (33 517 АМД).

В целом по экономике в 2011 году среднемесячная заработная плата составляла 112 054 АМД, что на 27,6% выше, чем в 2008 году.

В 2008 году индекс потребительских цен составлял 109%, в 2009 году – 103,4, в 2010 году – 108,2, в 2011 году – 107,7%. Если принять 2008 год за базовый, то индекс потребительских цен в период с 2008 по 2011 год вырос на 120,5%.

Учитывая динамику уровня заработной платы и индексов потребительских цен в 2008–2011 годах, можно заключить, что реальная заработная плата в этот период практически не росла. Более того, некоторые показатели заработной платы имели тенденцию к снижению. В то же время минимальная заработная плата оказалась ниже, чем верхняя граница черты бедности⁷.

В 2011 году число получателей пособия по беременности и родам составляло 12 013 человек, что было на 23% выше, чем в 2008 году. В 2011 году число получателей пособия по нетрудоспособности составило 48 052 чел., т.е. снизилось на 29%. В 2011 году число получателей пособия по уходу за ребенком до достижения им двухлетнего возраста составляло 10 495 человек, т.е. выросло в 2,3 раза.

Следует отметить, что вышеуказанные показатели изменения числа получателей пособий в 2008–2011 годах продемонстрировали тенденцию к стабильному росту, что является положительным фактором на фоне отрицательной макроэкономической ситуации и мирового экономического кризиса, происходившего в тот же период.

Что касается несчастных случаев на рабочем месте и профессиональных заболеваний, то они не регистрируются и не учитываются должным образом, и соответствующие данные об этом в официальной статистике РА сильно обобщены, что не позволяет осуществить глубокую и всестороннюю оценку.

Выводы. Правовое регулирование трудовых отношений напрямую затрагивает все секторы экономики, включая сектор неформальной занятости. Учитывая тот факт, что трудовые отношения представляют собой наиболее общую и наиболее динамично изменяющуюся область социальных отношений, а

⁷ «Social and economic situation in Armenia», 2008–2012. RA NSS.

также особый характер этих отношений и необходимость решения некоторых нерешенных вопросов в правовом регулировании, существует настоятельная потребность в реформировании трудового законодательства.

2.2. Институциональные основы сокращения занятости в неформальной экономике и неформального предпринимательства

Институциональная структура разработки и реализации экономической политики РА строится следующим образом.

Министерство экономики РА разрабатывает и проводит в жизнь основной курс экономической политики, включая разработку проектов, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики, а также малых и средних предприятий, которые могут внести реальный вклад в снижение уровня безработицы путем создания новых и сохранения существующих рабочих мест.

Министерство территориального управления РА разрабатывает и осуществляет программы социального и экономического развития различных областей Армении и программы преодоления непропорционального развития регионов, которые, стимулируя сбалансированное и устойчивое развитие национальной экономики, способствуют решению существующих проблем занятости, возникающих вследствие региональных диспропорций. В число предписанных законом задач министерства входит обеспечение государственного регулирования миграционной политики.

На основе исследований и анализа рынка труда министерство труда и социальных вопросов РА совместно с заинтересованными учреждениями, социальными партнерами и другими организациями разрабатывает и осуществляет государственную политику в области занятости в соответствии с ежегодной государственной программой регулирования занятости населения. Министерство труда и социальных вопросов занимается мониторингом и оценкой хода осуществления программ, представляет финансовое обоснование и разрабатывает соответствующие прогнозы бюджетных расходов. Министерство разрабатывает Национальный классификатор профессий, подлежащий утверждению министром экономики РА. Через свое структурное подразделение – Государственную инспекцию труда – министерство осуществляет контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства.

Министерство финансов в рамках организации бюджетного процесса Армении финансирует из бюджета государственные программы, ведет учет и оценивает упомянутые программы на предмет возможности их государственного финансирования.

Другие министерства РА, в соответствии со своими установленными законом полномочиями, разрабатывают и осуществляют программы секторального регулирования экономики, а также программы в области работы с молодежью, спорта, культуры, общественного здравоохранения и другие программы, связанные с вопросами, сформулированными в стратегии обеспечения занятости.

Областные администрации и органы местного самоуправления, при условиях и в порядке, определенном законодательством РА, координируют и осуществляют областные программы социального и экономического развития, включая содействие занятости, с использованием государственного и местных бюджетов и иных законных источников.

Социальные партнеры – Конфедерация профсоюзов и Союз работодателей – совместно с правительством РА в рамках социального партнерства обеспечивают устойчивое развитие социальных и трудовых отношений, повышение уровня занятости и укрепление социального единства.

На основе анализа конкретных программ, осуществленных правительством за последние годы и направленных на улучшение инвестиционного климата, экспортной ориентации и развитие секторов с реальным потенциалом, в том числе программ государственной поддержки МСП и их результатов, были определены основные тенденции развития формального предпринимательства, которое стимулирует формальную занятость. Можно утверждать, что эти тенденции укрепляются, хотя еще многое предстоит сделать для увеличения количественных результатов реализуемой политики.

В соответствии со стратегическими целями политики занятости, особенно в плане обеспечения долгосрочного и разнообразного спроса на рабочую силу, одним из приоритетов политики занятости является

ся управление рынком труда с целью расширения формальной занятости с учетом демографических и образовательных изменений.

С целью сокращения неформального сектора экономики и неформальной занятости Государственная программа на период 2012–2017 годов (раздел 3.1.1 – Деловой и инвестиционный климат, раздел 3.1.4 – Основные отрасли экономики) предусматривает, что правительство Армении будет прилагать последовательные усилия, направленные на облегчение ведения бизнеса, и откажется от ненужного государственного регулирования.

Кроме того, в программе отмечается, что сокращение масштабов неформальной экономики и занятости и стимулирование развития формальных МСП (раздел 3.3.2 – Налоговая и таможенная системы) предполагает функционирование налоговой и таможенной систем с учетом наличия у них потенциала для эффективного содействия сокращению неформальной экономики.

В этом случае основные направления совершенствования налоговой и таможенной систем должны быть следующими:

- постоянное повышение коэффициента соотношения налогов и ВВП, в первую очередь за счет сокращения масштабов неформального секторов экономики;
- обеспечение презумптивного налогообложения малых и средних предприятий и постепенный перенос налогового бремени на более крупных налогоплательщиков;
- упрощение налогового администрирования, в частности, обеспечение налогоплательщикам возможности заполнять налоговые декларации, передавать данные и подавать заявления в электронной форме;
- информационно-разъяснительная работа среди налогоплательщиков и повышение качества предоставляемых услуг;
- совершенствование механизмов обмена данными между налоговыми и таможенными органами в целях создания жизнеспособной и эффективной системы контроля хозяйственных единиц.

Параллельно с этим необходимо вносить изменения в промышленную и сельскохозяйственную политику. Государство должно не только нести ответственность за создание благоприятного делового климата, но и непосредственно включать частный сектор в отраслевую промышленную политику. При помощи различных инструментов и механизмов необходимо стимулировать совместное использование и расширение небольших земельных участков и организацию кооперативов с целью повысить производительность труда в сельском хозяйстве и создать комфортные условия жизни и экономической деятельности в сельской местности.

В целях регулирования рынка труда и занятости, в том числе постепенного сокращения неформального сектора, при реформировании национальной инспекции чрезвычайно важно обеспечить всеобъемлющий и более эффективный государственный контроль и надзор в трудовой сфере.

Трудовой кодекс РА устанавливает, что работа, выполняемая без трудового договора, должна квалифицироваться как незаконная. Добровольная работа или работа по оказанию помощи не может рассматриваться как незаконная, и условия такой работы определяются законом.

Однако еще не принят закон, предусматривающий условия добровольной работы. В случае принятия такого закона можно будет отделить добровольную работу от незаконной занятости и будет заполнен законодательный пробел в регулировании добровольной работы. В отсутствие законодательного регулирования добровольной работы данная работа может считаться незаконной, и за ее выполнение Закон РА «Об административных правонарушениях» налагает административную ответственность.

Государственная инспекция труда (ГИТ) РА действует в качестве надзорного органа и применяет меры ответственности к правовым отношениям на рынке труда. Деятельность, права и обязанности инспекторов ГИТ РА регулируются Законом РА «О Государственной инспекции труда», который был принят в соответствии с Конвенцией МОТ об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81).

В рамках реформы ГИТ РА вводится основанная на оценке рисков инспекция труда, которая позволит по-новому анализировать и оценивать подлежащие инспектированию организации, создать базу данных для классификации уровней риска оцениваемых предприятий и повысить эффективность инспек-

ций. Для этого был разработан и представлен на рассмотрение правительства проект законодательного акта, который создает правовые основы для упомянутой системы. При помощи инспекции труда на основе оценки рисков, которая должна быть внедрена в ГИТ, риски организации (работодателя) будут оцениваться с учетом их отрицательных последствий.

По данным ежегодных докладов, подготовленных и опубликованных ГИТ РА на основе данных инспекций и обследований, в 2008 году было 170 незарегистрированных работников, а в 2011 году их число выросло в 7,4 раза и достигло 1260 человек. В 2008 году объем невыплат заработной платы достиг 181 321 760 АМД. В 2011 году эта цифра выросла до 842 083 116 АМД, т.е. в 5 раз. В 2008 году было зарегистрировано 6500 нарушений трудового законодательства и других правонарушений, а в 2011 году их число выросло приблизительно в 2,3 раза и достигло 15 119.

За период с января по сентябрь 2012 года ГИТ РА провела 348 инспекций, а за тот же период 2011 года – 560.

В период с января по сентябрь 2011 года ГИТ РА провела проверки соблюдения работодателями требований трудового законодательства, в том числе в целях контроля и надзора за условиями найма и соответствием закону условий и сроков выплаты заработной платы, а также выявления случаев неформальной занятости. За вскрытые нарушения были наложены административные штрафы в размере 186,04 млн АМД. Из этой суммы 137,7 млн АМД были уплачены в государственный бюджет, а требование об уплате административных штрафов на сумму 48,3 млн АМД находится в стадии рассмотрения Административным судом и Административным апелляционным судом РА. В результате проверок, проведенных инспекцией с января по сентябрь 2012 года, за выявленные нарушения были наложены административные штрафы в размере 54,9 млн АМД. Сумма в 35,2 млн АМД была уплачена в государственный бюджет, а требование об уплате административных штрафов на сумму 19,6 млн АМД рассматривается Административным судом и Административным апелляционным судом РА. Таким образом, сумма административных штрафов, наложенных в сравниваемые периоды, сократилась на 70%.

В период с января по сентябрь 2011 года было выявлено 228 случаев незарегистрированной занятости, в то время как за тот же период 2012 года их число сократилось до 192 (на 15,8%).

В период с января по сентябрь 2011 года сумма задолженности по выплате заработной платы составила 698,6 млн АМД, в то время как за тот же период 2012 года она составила 181,2 млн АМД (сокращение на 74%).

Следует отметить, что в соответствии с Постановлением правительства РА № 594-А от 29 мая 2009 года число проверок предприятий с оборотом менее 70 млн АМД (фактически, большинство МСП имеют такой оборот) должно быть ограничено.

В период с 2010 по 2011 год инспекция провела обследования 219 предприятий с годовым оборотом менее 70 млн АМД за предыдущий год. В результате было выявлено 1272 случая незаконного найма, т.е. в среднем по 6 работников на одно обследование. Были также обнаружены случаи задолженности выплаты заработной платы в сумме 82,4 млн АМД.

В результате таких обследований был сделан вывод, что подвергшиеся проверке предприятия должны быть отнесены к категории высокого риска в отношении соблюдения ими требований трудового законодательства.

Следовательно, введение в ГИТ РА системы проверок на основе оценки рисков даст возможность систематически предотвращать и выявлять нарушения, проводить целенаправленные и более эффективные проверки, а также обеспечить комплексные и эффективные механизмы и соответствующие процедуры оценки результатов работы инспекции. Это также позволит отказаться от ограничения числа проверок на предприятиях с оборотом за предыдущий год менее 70 млн АМД.

Число нарушений, выявленных ГИТ РА за последние четыре года, резко повысились, что произошло скорее благодаря улучшенному ведению дел и проводимой реформе текущей деятельности, чем вследствие увеличения числа нарушений. Следует отметить, что за этот период уровень неформальной занятости снизился.

На основе информации, полученной из Судебного департамента РА, в период с 1 января 2008 года по 1 января 2012 года суды РА рассмотрели 920 дел, связанных с трудовыми спорами, из них 529 исков были удовлетворены. Иными словами, около 60% дел действительно были случаями нарушения трудовых прав, что является высоким показателем.

Реформы налогообложения, осуществленные правительством Армении, были направлены на создание такой налоговой системы, которая способствовала бы ускоренным темпам экономического роста и создавала благоприятный климат для инвестиций и ориентированного на экспорт производства, что, в свою очередь, будет способствовать повышению уровня жизни и созданию новых рабочих мест. Цель налоговой политики, с одной стороны, состоит в создании благоприятного делового климата, а с другой – в обеспечении оптимального уровня сборов. Налоговая политика, осуществляемая правительством Армении, привела к следующим результатам.

- Было упрощено налоговое администрирование и улучшена система налогообложения МСП (повышен порог НДС с 3 млн АМД до 58,3 млн АМД (около 146 000 долл. США), упрощена налоговая отчетность, упрощен расчет налога на прибыль и подоходного налога для тех МСП, чей оборот составляет менее 58,3 млн АМД, а также установлено представление налоговой отчетности один раз в год и т.д.).
- В целях смягчения кризисных явлений в экономике начиная со второй половины 2008 года были предоставлены некоторые налоговые льготы отдельным секторам (ковроткачество, производство и продажа драгоценных камней и металлов).
- С целью привлечения инвестиций утвержденным правительством инвестиционным проектам стоимостью 300 млн АМД и более предоставляется трехлетняя отсрочка в уплате НДС.
- В целях повышения уровня самообложения граждан и обеспечения единообразного применения положений о налогообложении правительство пересмотрело порядок представления разъяснений в отношении налогового законодательства (пояснительные записки и толкования законов, законоположений и подзаконных актов по налогам, сборам и обязательным платежам должны предварительно согласовываться Государственным налоговым комитетом (ГНК) и с министерством финансов).

Кроме того, Всемирный банк приступил к осуществлению программы содействия Армении в совершенствовании национальной системы налогового администрирования. Предлагаемый проект повысит добровольное выполнение гражданами налоговых требований, сократит число случаев уклонения от налогов и затраты на соблюдение требований налогообложения, в также повысит административную эффективность ГНК. Эти цели будут достигаться путем а) внедрения современных информационных технологий в деятельность ГНК; б) улучшения обмена данными между ГНК и другими ведомствами в целях более эффективного управления рисками и определения контрольных цифр в соблюдении требований налогообложения; в) модернизации и автоматизации деловых процессов в целях повышения эффективности и компетентности персонала; г) расширения сферы действия электронного правительства и электронных платежей в целях облегчения соблюдения налоговых требований частным сектором⁸.

Доклад о ведении бизнеса (см. таблицу 5 в Приложении 1) за 2013 год показывает, что в Армении существуют реальные возможности улучшения налогового администрирования. Реализуемые в настоящее время программы перспективны, они в состоянии преодолеть имеющиеся пробелы, что, несомненно, будет способствовать расширению формальной занятости.

Сроки и затраты на регистрацию предприятий в Армении создают возможности для повышения конкурентоспособности и снижения барьеров, препятствующих формализации. В таблицах 6 и 7 Приложения 1 представлены соответствующие показатели Доклада о ведении бизнеса.

В плане сокращения неформальной занятости и содействия формальной занятости с институциональной точки зрения можно также рассмотреть данные государственных и частных служб занятости по трудоустройству лиц, ищущих работу.

⁸ World Bank Supports Armenia's Tax Administration to Improve Business Climate and Competitiveness (3.07.2012 г.). <http://www.worldbank.org/en/news/2012/07/03/world-bank-supports-armenias-tax-administration-improve-business-climate-competitiveness>

При посредничестве Государственной службы занятости при министерстве труда и социальных вопросов РА и рамках государственной ежегодной программы регулирования занятости 8377 лиц⁹, ищущих работу, были трудоустроены с января по сентябрь 2011 года, и 8163 человека за тот же период 2012 года. Таким образом, число трудоустроенных лиц сократилось на 2,6%. Число лиц, трудоустроенных в негосударственные, общественные и религиозные организации и фонды, сократилось, при этом трудоустройство в государственных организациях увеличилось на 34,5%. Сокращение наблюдалось в следующих секторах (таблица 1, Приложение 1): сельское хозяйство, строительство, финансы, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство и персональное социальное обслуживание, где среднее сокращение составило 20,6%. В то же время рост трудоустройства наблюдался в таких секторах, как рыболовство и рыбное хозяйство, горнодобывающая и обрабатывающая промышленность, производство электроэнергии, добыча газа, водоотведение и водоснабжение, торговля, починка автомобилей, мотоциклов и бытовой техники, гостиничный и ресторанный бизнес, транспорт и коммуникации, торговля недвижимостью, государственное управление, бытовое обслуживание и иностранные организации, в которых средний рост составил 18,9%. Не наблюдалось значительных отклонений в сторону повышения или сокращения трудоустройства по секторам; корреляция составила 0,958. Относительно большое отклонение наблюдалось в сельском хозяйстве, жилищно-коммунальном секторе и персональном социальном обслуживании (диаграмма 1 Приложения 1).

В IV квартале 2012 года было трудоустроено еще около 3 тысяч ищущих работу лиц, и годовой показатель трудоустройства составлял около 11 500 человек. В течение 2011 года было трудоустроено 10 786 человек, следовательно, годовой рост за 2012 год составил 6,6% по сравнению с 2011 годом.

На основе расчетов, произведенных в 2011 году, в денежном выражении годовая производительность труда составила приблизительно 3,47 млн АМД (таблица 2, Приложение 1). Если использовать тот же показатель в отношении численности трудоустроенных в IV квартале 2012 года, то общий показатель производительности труда составил около 11,6 млрд, что оказало положительное воздействие на рост ВВП и сокращение неформального сектора экономики в указанный период.

В РА не существует требования о лицензировании частных служб занятости, что не позволяет собрать полную информацию и не дает возможности для осуществления контроля, учета и регулирования показателей этих организаций. Согласно информации, предоставленной республиканским Союзом работодателей Армении, в 2011 году и за 9 месяцев 2012 года лишь 9 из 25 частных служб занятости представили данные о численности трудоустроенных через эти службы лиц, которая составила в период с января по сентябрь 2011 года – 638 человек, а в 2012 году – 636 человек. Согласно этим показателям, уровень трудоустройства частными агентствами в сравниваемых периодах оставался стабильным.

3. Политические решения, направленные на стимулирование формальной и сокращение неформальной занятости

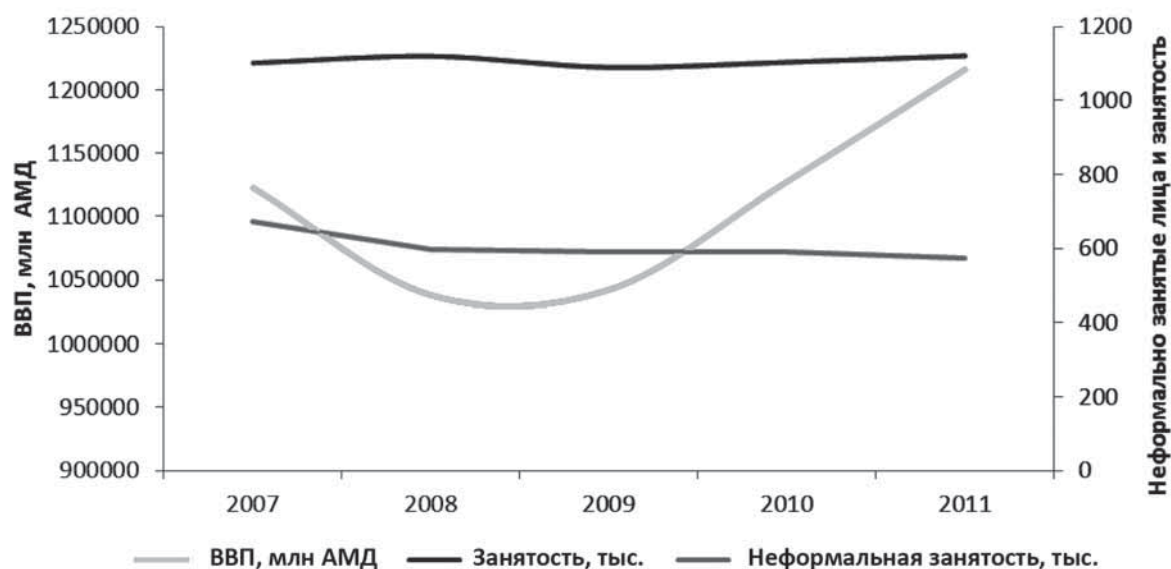
3.1. Методы макроэкономической политики, направленные на сокращение неформальной занятости

В 2010–2011 годах в большинстве отраслей был зарегистрирован рост ВВП. В результате за этот период доля сельского хозяйства в ВВП выросла с 17,2 до 20,7%, доля промышленности – с 15 до 16%, а доля торговли – с 13,2 до 13,5%. Рост также был зарегистрирован в области предоставления различных услуг: здравоохранения – с 3,4 до 3,9%, в финансовой деятельности – с 3,8 до 4%, а в торговле недвижимостью – с 4,8 до 5%. Сокращение было отмечено в следующих секторах: строительство, где этот показатель упал с 16,4 до 12,6%, а также транспорт и коммуникации, где он снизился с 7,1 до 6,3%. Начиная с 2002 года темпы роста ВВП в Армении находились в определенной корреляции с темпами роста занятости.

⁹ Согласно официальной статистике, за первую половину 2012 года число трудоустроенных увеличилось на 49 600 человек. Данный показатель показывает чистую численность трудоустроенных в течение первой половины 2012 г., т.е. разницу между числом трудоустроенных и потерявших работу лиц.

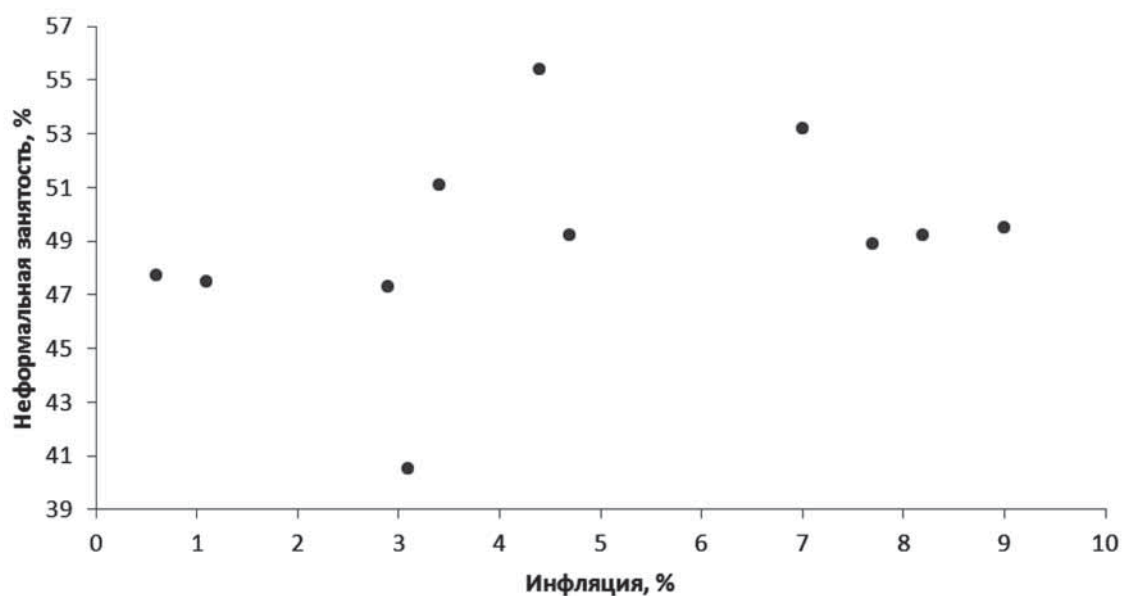
Однако, как можно видеть на диаграмме 4, снижение ВВП не оказало значительного влияния на численность лиц, неформально и формально занятых в экономике.

Диаграмма 4. ВВП и численность неформально и формально занятых лиц в 2007–2011 гг.



С точки зрения макроэкономического развития вызывает тревогу значительный рост инфляции в 2006–2011 годах. Тем не менее, как показывают статистические данные, рост потребительских цен не приводит к скачку неформальной занятости.

Диаграмма 5. Неформальная занятость и инфляция



В соответствии с Программой перспективного стратегического развития Республики Армения на 2012–2025 годы, дальнейший рост рынка формальной занятости будет обеспечен путем улучшения работы налоговой службы и перехода к пенсионной системе с фиксированными взносами. Внесение поправок в положения Трудового кодекса, регулирующие отношения между работниками и работодателями, с целью обеспечения их большей гибкости также будет способствовать росту формальной занятости. Ожидается, что эти меры поднимут уровень формальной занятости во всех сферах. Согласно прогнозам, к 2018 году она вырастет до 55% в строительстве (45% в 2010 году), 95% в промышленности (88% в 2010 году) и 81% в торговле (71% в 2010 году). По предварительным оценкам, к 2017 году уровень формальной занятости в сельскохозяйственном секторе достигнет 77%, а к 2025 году – 83%, т.е. по сравнению с 2010 годом рост составит 5% и 10%, соответственно.

В будущем при разработке активной политики на рынке труда необходимо будет уделять особое внимание безработице среди молодежи. Эффективность осуществления такой политики будет оцениваться на основе, во-первых, сокращения разрыва между средним уровнем безработицы и уровнем безработицы среди молодежи и, во-вторых, последовательного сокращения неформальной занятости среди молодежи.

Конечной целью политики является переход от неформальной к формальной занятости и сокращение информационной асимметрии. В конечном итоге неформальная занятость должна полностью перейти в формальную. Учитывая, что возможен также обратный процесс, т.е. возврат от формальной занятости к неформальной, второй целью должно стать улучшение условий формальной занятости в экономике с тем, чтобы она могла составить «конкуренцию» неформальной занятости. Все инструменты политики, представленные в данном исследовании, направлены на достижение обеих указанных целей. Среди них политика в области занятости и сокращения безработицы, совершенствование налогообложения, развитие МСП, частная пенсионная система и т.д. Дифференциация уровней неформальной занятости в Армении (таблица 11, диаграмма 1 в Приложении 1) показывает, что в период с 2007 по 2011 год отмечена тенденция к снижению неформальной занятости. В этот период переход к формальной занятости имеет положительный характер и находится в отрицательной корреляции ($-0,77$) с ВВП. Также важно то, что в период с 2007 по 2011 год отмечена положительная корреляция между уровнем неформальной занятости и безработицей ($0,93$). Эти факты показывают, что неформальность является функцией, связанной с различными переменными, а также с экономическим развитием.

Политика роста государственных доходов должна опираться на радикальные реформы налоговой и таможенной служб и на выявление и подавление неформальной экономики.

Более того, по мере улучшения качества банковских услуг и сокращения неформального сектора будет расти спрос на электронные, а не на наличные средства. В результате доля наличности в денежных запасах будет постепенно уменьшаться в пользу электронных денег, доля которых, как запланировано, в 2025 году должна достичь 21–22%. В то же время показатель монетизации экономики должен достичь 52–53%¹⁰.

Стратегия занятости на 2013–2018 годы была утверждена Протокольным решением № 45 сессии парламента Армении от 8 ноября 2012 года. Пункт 24 решения содержит детальное описание перспектив макроэкономического развития Армении. На основе исследований, проведенных в рамках настоящего проекта, а также результатов анализа и оценки вышеперечисленных проблем определены следующие макроэкономические тенденции, которые могут способствовать противодействию неформальной занятости:

- преодоление последствий мирового экономического кризиса: обеспечение последовательной разработки новых подходов и нового инструментария для форсированного развития бизнеса, с особым акцентом на подавление неформальной экономики;
- обеспечение четкого взаимодействия между государственными органами, в том числе в отношении планирования и осуществления ежегодных программ государственной помощи и занятости, направленных на сектор МСП, что позволит обеспечить формальную занятость населения;
- формирование трудовых ресурсов (соответствующего количества и качества), необходимых для вновь создаваемых рабочих мест в секторе промышленности и услуг, путем осуществления много-

¹⁰ Программа перспективного стратегического развития Республики Армения, сентябрь 2012 г., Ереван.

сторонних экономических реформ и государственных программ в целях развития и перехода к специализации сельскохозяйственного сектора, а также внедрения системы, обеспечивающей мониторинг этих процессов и обратную связь в будущем.

3.2. Пути сокращения неформальной занятости в конкретных секторах экономики

Анализ неформальной занятости по секторам экономики дает возможность определить уязвимые секторы и выработать целенаправленные подходы к сокращению неформальной занятости в каждом из них. Согласно исследованию, проведенному в 2011 году (таблица 8), неформальная занятость в несельскохозяйственном секторе составляла 17,7%, что было на 48% ниже, чем в 2002 году. Самая большая доля неформально занятых была зарегистрирована в сельском хозяйстве – 98,4%. Число неформально занятых в сельскохозяйственном секторе также впечатляет – 454 100 человек (таблица 9). Уровень неформально занятых в промышленности и секторе услуг значительно ниже – 13,4 и 13,6%, соответственно. Сектор строительства также уязвим в отношении неформального характера занятости, которая достигает 59,1%.

Таблица 8. Доля неформальной занятости по секторам экономики РА

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Неформальная занятость, % от общей занятости	40,5	47,5	49,2	53,2	47,7	47,3	55,4	49,5	51,1	49,2	48,9
Сельское хозяйство	...	94,3	88,3	98,3	97,4	90,4	95,9	93,8	98,5	97,6	98,4
Не сельское хозяйство		34,0	34,9	32,8	31,4	32,7	31,2	21,9	20,0	17,7	17,7
В том числе											
Промышленность	...	35,9	30,3	22,3	26,2	24,1	21,1	14,2	14,6	11,5	13,6
Строительство	...	68,0	69,4	86,7	78,0	76,4	73,6	53,7	58,2	55,0	59,1
Услуги	...	30,6	32,1	29,6	26,1	27,0	26,5	17,3	14,9	13,0	13,4

Таблица 9. Численность неформально занятых по секторам экономики РА, тыс. чел.

	2007	2008	2009	2010	2011
В целом по экономике	673,0	597,6	591,7	590,3	572,0
Сельское хозяйство	435,4	434,0	452,5	461,6	445,1
Не сельское хозяйство	237,7	163,6	139,3	128,6	126,9
В том числе					
Промышленность	28,3	18,5	16,6	13,8	17,4
Строительство	67,4	57,1	48,0	47,1	39,4
Услуги	141,9	88,0	74,7	67,7	70,1

Следует отметить, что уровень неформальной занятости в сельском хозяйстве, промышленности и секторе услуг находится в сильной корреляции с уровнями формальной занятости в тех же секторах – 0,6; 0,8 и 0,7, соответственно. Для сектора строительства корреляция составляет –0,1, что вызывает тревогу в том плане, что в этом секторе рост занятости не сопровождается сокращением неформальной занятости. Сектор услуг обладает наибольшим числом рабочих мест, трудоустроивая 44,4% рабочей силы, и также самым низким уровнем неформальной занятости, которая составляет – 13,4%.

Подобная ситуация в секторе строительства объясняется низким уровнем организации его работников, что позволяет работодателям легче обходить закон и «скрывать» своих работников. Важно всеми средствами пропагандировать среди работников преимущества формальной занятости, в том числе в плане гарантий пенсионного обеспечения. Важно также сотрудничать с профсоюзами в этой сфере.

В сельскохозяйственном секторе из всех регионов Армении самый высокий уровень неформальной занятости наблюдается в Гехаркуникской области – 73,7% и в Арагатской области – 70,1%. Обе области также отличаются от остальных регионов страны тем, что сельскохозяйственное производство является их основным источником дохода и занятости. Действительно, в этих областях доход от сельскохозяйственного производства находится в сильной корреляции с уровнем неформальной занятости, а именно – 0,52 в 2011 году. Неформальная занятость здесь более распространена по сравнению с Ереваном, что также объясняется наличием сельскохозяйственного сектора.

Таблица 10. Уровень неформальной занятости по регионам Армении

	2007	2008	2009	2010	2011
Неформальная занятость, % от общей занятости	55,4	49,5	51,1	49,2	48,9
Ереван	32,2	20,8	19,0	16,4	14,5
Арагацотн	75,2	78,2	72,5	72,6	73,7
Арагат	71,1	65,6	71,9	70,4	70,1
Армавир	69,9	72,2	74,8	64,4	71,0
Герхакуник	72,0	69,0	70,0	71,2	74,7
Лори	67,4	55,6	58,2	64,1	59,3
Котайк	47,1	41,3	52,6	50,6	51,1
Ширак	54,0	49,8	55,6	54,6	51,6
Сюник	56,8	48,6	48,9	42,6	41,2
Вайоц Дзор	64,1	61,4	59,0	61,5	62,8
Тавуш	67,8	64,8	70,3	65,3	66,0

Таблица 11. Неформальная занятость по типу производственных единиц, 2009, 2011 гг.

	2009	2011
Неформальная занятость, 1000 рабочих мест	591,7	572,0
Формальные предприятия	51,0	53,2
Неформальные предприятия	429,6	436,8
Домохозяйства	111,1	81,9

Общая ситуация с распространением неформальной занятости в сельском хозяйстве объясняется слабостью правовых и институциональных рычагов на этом рынке труда. Именно поэтому системный подход к проблемам сельских общин и сельскохозяйственного сектора стал одним из приоритетов правительства Армении. Он направлен на создание подходящих жилищных и экономических условий при одновременном развитии и стимулировании сельскохозяйственного производства. В результате внедрения разнообразных финансовых механизмов и услуг будет закуплено современное сельскохозяйственное оборудование, площадь оборудованных по последнему слову техники парников будет увеличена не менее чем в три раза, и в результате будут созданы тысячи новых рабочих мест. Новые программы расширяют доступ фермеров к основным ресурсам, используемым в сельском хозяйстве, – минеральным удобрениям, дизельному топливу, высокоурожайным зерновым культурам – путем частичного субсидирования и предоставления подтоварных ссуд. Будут осуществлены программы повышения качества племенного скота и урожайности благодаря использованию племенных телок и современных селекционных технологий, направленных на развитие сектора животноводства.

Высокий уровень неформальной занятости на несельскохозяйственных или альтернативных рабочих местах в сельской местности Армении является серьезной проблемой. Однако прежде чем говорить о неформальных альтернативных рабочих местах, важно также затронуть вопрос об уровне общей занятости на альтернативных рабочих местах в сельской местности. Развитие альтернативной занятости послужит хорошим толчком к сокращению неформальной занятости. Государственная программа РА по регулированию занятости на 2013 год указывает на эту проблему¹¹, отмечая, что рабочие места несельскохозяйственного характера редки и общий уровень занятости в сельской местности низок. Как подчеркнул премьер-министр Армении Тигран Саркисян, государственная программа развития сельского хозяйства РА на предстоящие 10 лет направлена на всестороннее развитие сельской местности, а не только сельского хозяйства¹². Государственная программа сбалансированного развития направлена главным образом на развитие регионов, сельских районов и небольших городов. Одно из основных направлений этой программы – туризм¹³.

Показатели неформальной альтернативной занятости в Армении были проанализированы на основе базы данных проведенного исследования. Таблица 3 в Приложении 1 свидетельствует о том, что 7,3% неформальной занятости является альтернативной (т.е. несельскохозяйственной).

С помощью различных рычагов и механизмов можно обеспечить общее использование и расширение небольших участков, объединение участков и совместную организацию предприятий. Будут внедрены механизмы, обеспечивающие соответствие продуктов питания международным нормам безопасности с тем, чтобы потребители в Армении были уверены в том, что местные продукты питания безопасные и высококачественные. В то же время будут созданы основы и рабочие механизмы для коммерциализации продуктов и организации сельскохозяйственных ярмарок. Будут разработаны консультативные системы для сельскохозяйственного сектора, цель которых – повышение производительности труда работников, официально занятых в сельском хозяйстве.

3.3. Способы создания социально-экономических условий, способствующих формальной занятости на малых и средних предприятиях

Учитывая значительную долю неформального сектора в экономике Армении, разработка эффективной политики требует надежной статистической оценки неформального сектора и неформальной занятости.

Для реализации этой цели был организован систематический сбор соответствующих данных. Однако для того, чтобы отслеживать развитие сектора и разработать разумную социально-экономическую политику, которая принесет пользу экономике в целом, важно по возможности институционализировать сбор данных по неформальному сектору и уровню неформальной занятости в более широком контексте с тем, чтобы взаимосвязанные решения можно было видеть во всей их многогранности. К сожалению, не все данные о неформальной экономической деятельности систематически доступны, в основном вследствие нехватки или отсутствия финансовых ресурсов, необходимых для организации их поиска.

В этих условиях стратегия должна заключаться в том, чтобы более чутко реагировать на нужды неформальной экономики Армении, и первым шагом должно стать обеспечение необходимых ресурсов для исследования сектора. На основе анализа, проведенного в рамках настоящего исследования, мы можем заключить, что:

- неформально занятые лица более уязвимы по сравнению с формально занятыми, поскольку они редко бывают социально защищены и редко получают адекватную заработную плату;
- неформальные предприятия, предлагающие неформальную работу, как правило, не обеспечивают удобных, безопасных и надежных условий труда;

¹¹ Государственная программа регулирования занятости в РА на 2013 г. Приложение 1 к Постановлению правительства РА № 39 от 27 сентября 2012 г.

¹² <http://ankakh.com/2011/10/150227/> – «Мы должны думать не только о сельском хозяйстве, но о развитии сельских районов в целом», статья, октябрь 2011 г.

¹³ <http://report.gov.am/?id=32> – Сбалансированное развитие регионов, Национальное собрание Республики Армения.

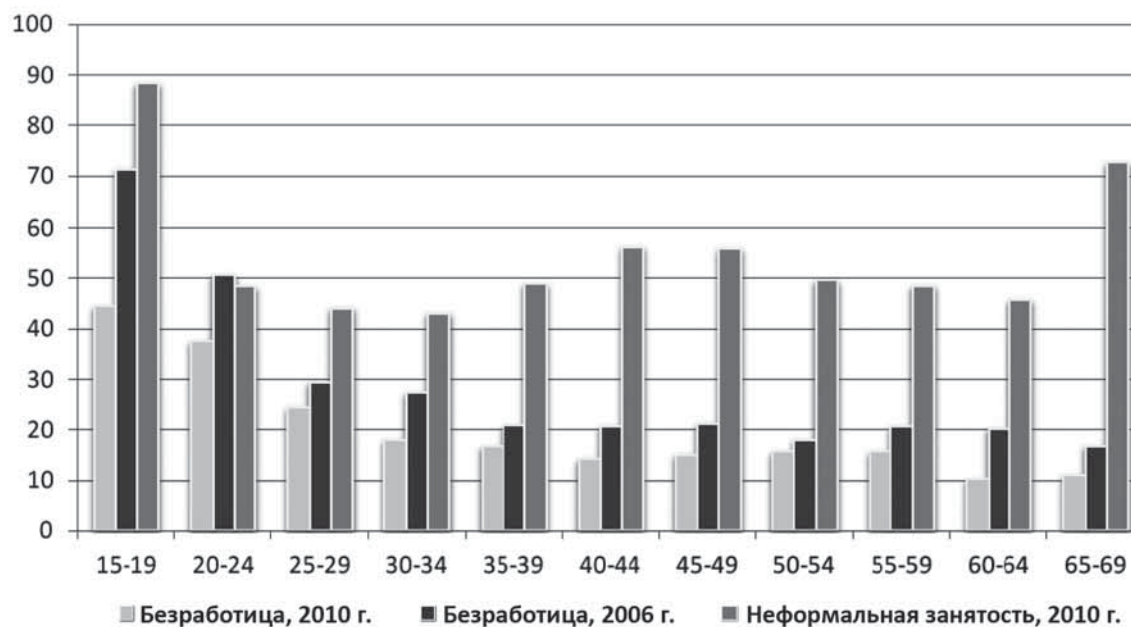
-
- социальные выплаты, связанные с занятостью, обеспечиваются только формальными предприятиями;
 - неформальные работники более уязвимы и нуждаются в большей помощи со стороны правительства и разработчиков политики;
 - в целом неформальная занятость особенно широко распространена в сельском хозяйстве и в сельской местности;
 - следует учитывать тот факт: что существующие неформальные рабочие места и предприятия зачастую имеют решающее значение для благополучия работников и их семей.

На основе ситуационных исследований и исследований государственной политики, а также анализа и оценки сектора МСП были сформулированы основные тенденции и решения, направленные на создание продуктивной социально-экономической среды стимулирующей формальную занятость и противодействие неформальной занятости в секторе МСП. В частности, предлагаются следующие решения:

- постоянное повышение основных показателей занятости, включая те, которые характеризуют формальную занятость, путем применения многостороннего и радикального подхода и соответствующего комплекса инструментов, при разнообразии методов государственного регулирования, планирования и реализации планов и программ;
- усиление прямого сотрудничества государственной службы занятости с НЦР МСП и субъектами МСП, а также разработка нового подхода и применение современных методов в этом направлении;
- согласование финансовых и нефинансовых возможностей государственной программы поддержки сектора МСП с нуждами субъектов МСП;
- обеспечение максимально полной регистрации и учета несчастных случаев на рабочих местах, профессиональных заболеваний и случаев нарушения трудовых прав;
- разработка и внедрение системы охраны труда, приведение ее в соответствие с международными нормами, которые должны быть включены в регулирование трудовых отношений;
- внедрение в Армении обязательной системы страхования несчастных случаев на производстве с учетом передового международного опыта и норм, а также национальной специфики;
- обеспечение устойчивости реформ государственной системы, регулирующей трудовые отношения и трудовое законодательство. Учитывая, что трудовые отношения являются одним из наиболее масштабных и динамично развивающихся секторов социальных отношений, а также специфический характер трудовых отношений, необходимо регулировать их в соответствии с нормами международного права;
- согласование институциональных возможностей НЦР МСП и государственной службы с новыми потребностями развития этого сектора;
- полная регистрация деятельности НПО, оказывающих услуги трудоустройства, продуктивное использование их возможностей в рамках государственного регулирования с учетом успешного опыта некоторых стран;
- углубление сотрудничества во всех сферах общественной занятости на региональном и национальном уровне, а также в области стимулирования формальной занятости.

Приложение 1

Диаграмма 1. Безработица и неформальная занятость населения РА с разбивкой по возрастным группам



Источник: SSRA and Asian Development Bank “Informal economy and informal employment in Armenia”. National report, 2010; SSRA, Employment in Armenia, 2001–2006.

Таблица 1. Занятые по секторам

Направление	Занятые работники, январь–сентябрь, 2011	Занятые работники, январь–сентябрь, 2012
Всего	8377	8163
В том числе по секторам:		
Государственные предприятия	1350	1816
Частные предприятия	6569	5888
НПО, фонды предприятия, связанные с религией	71	57
Прочие	387	402
По типу хозяйственной деятельности		
Сельское хозяйство	294	146
Рыбное хозяйство	37	44
Горнодобывающая промышленность	311	313
Обрабатывающая промышленность	1654	1675
Производство и снабжение электричеством, газом, водой	242	289
Строительство	1162	1018
Торговля	1401	1447
Гостиницы и рестораны	407	454
Транспорт и телекоммуникации	452	534
Финансовая деятельность	111	103
Недвижимость	146	209
Государственное управление	256	285
Образование	431	360
Общественное здравоохранение и социальное обслуживание	344	293
Персональное социальное обслуживание и жилищно-коммунальное хозяйство	935	727
Предприятия бытового обслуживания	81	138
Международные организации	113	124

Диаграмма 2. Распределение занятых работников по секторам

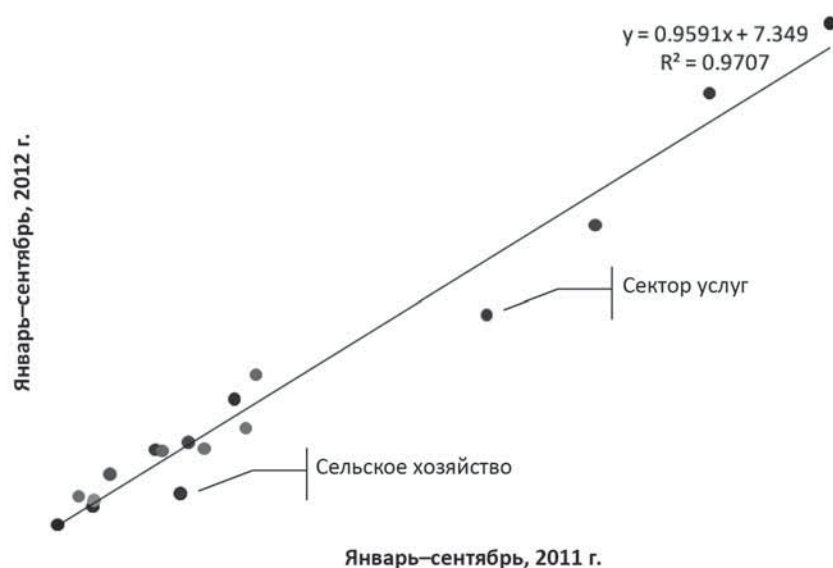


Таблица 2. Производительность труда в Армении, 2004–2011 гг.

Год	ВВП, млн драм	Средняя продолж. рабочего дня (часы)	Число работников, тыс. чел.	Рабочее время за год	Годовая производительность труда, драм	Почасовая производительность труда, драм
2004	1907945	7,5	1081,7	2036300250	1763840	936,97
2005	2242881	7,3	1097,8	2011498940	2043069	1085,30
2006	2656190	7,3	1092,4	2001604520	2431518	1291,64
2007	3149283	7,2	1101,5	1990630800	2859086	1518,77
2008	3568228	7,3	1117,6	2047778480	3192759	1696,02
2009	3141651	7,3	1089,4	1996107620	2883836	1531,91
2010	3501638	7,3	1104,8	2024325040	3169477	1683,65
2011	3817310	7,3	1175,1	2015200186	3248498	1843,74

Диаграмма 3. Уровень неформальной занятости и ВВП в РА, 2007–2011 гг.

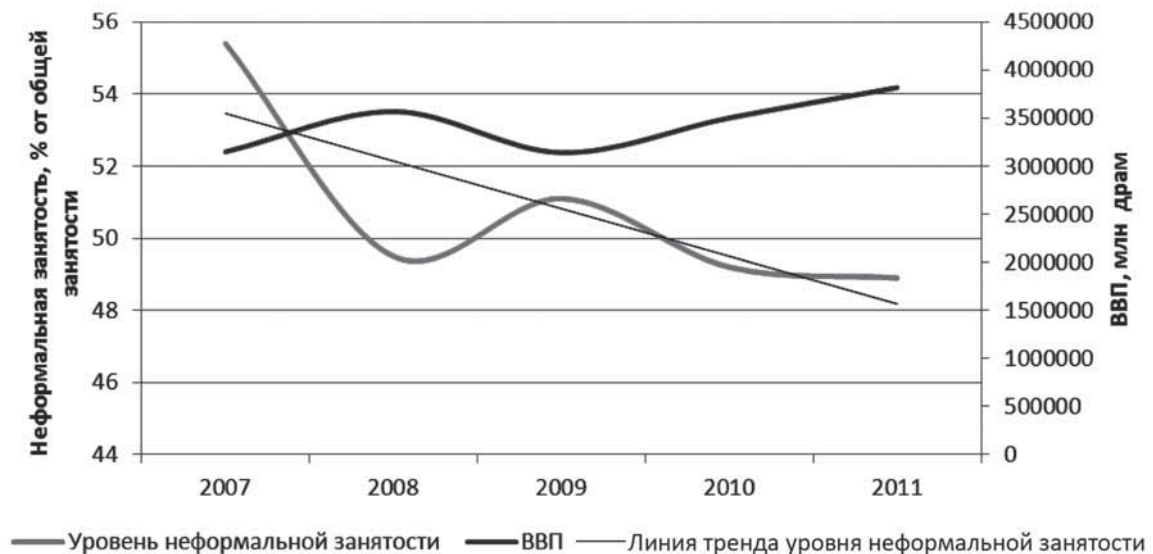


Таблица 3. Неформальная занятость в сельской местности РА, 2008–2011 гг.

Год	Сельская местность, 1000 рабочих мест			РА	
	Общая занятость	Из этого числа		Общая занятость, 1000 рабочих мест	Общая занятость (основная), 1000 чел.
		Неформальная занятость	наемные работники, заня- тые не в сельском хозяйстве		
2008	586,5	448,7	36,4	1242,6	1183,1
2009	572,2	469,6	38,0	1547,8	1152,8
2010	599,3	475,1	32,9	1238,4	1185,2
2011	570,8	466,1	33,9	1211,3	1175,1

Источник: База данных обследования неформальной занятости в РА, Национальная статистическая служба РА, 2012.

**Таблица 4. Средний размер чистой заработной платы,
занятые формально и неформально, АМД**

Год	Чистая заработная плата, формальная занятость	Чистая заработная плата, неформальная занятость	Разница
2009	75342	64647	-10695
2010	81021	66637	-14385
2011	83445	75921	-7524

Источник: База данных обследования неформальной занятости в РА, Национальная статистическая служба РА, 2012.

**Таблица 5. Уплата налогов в Армении, странах Восточной Европы, Центральной Азии и ОЭСР
(по данным доклада «Ведение бизнеса», 2013 г.¹⁴)**

Показатель	Армения	Восточная Европа и Центральная Азия	ОЭСР
Платежи (число за год)	13	28	12
Время (часов в год)	380	260	176
Налог на прибыль (%)	15,0	9,1	15,2
Налог на рабочую силу и взносы (%)	23,0	22,1	23,8
Прочие налоги (%)	0,9	9,3	3,7

**Таблица 6. Открытие дела в Армении, странах Восточной Европы, Центральной Азии и ОЭСР
(по данным доклада «Ведение бизнеса», 2013 г.)**

Показатели	Армения	Восточная Европа и Центральная Азия	ОЭСР
Процедуры (число)	3 8	6 14	5 12
Стоимость (% от дохода на душу населения)	2,5	6,8	4,5
Оплаченный минимальный капитал (% от дохода на душу населения)	0,0	5,0	13,3

**Таблица 7. Затраты на открытие дела в Армении
(по данным доклада «Ведение бизнеса», 2013 г.)**

№	Процедура	Время совершения процедуры	Связанные с ней затраты
1	Регистрация в службе одного окна	3 7 календарных дней	17 000 АМД
2	Оплата регистрационного сбора в банке	1 день	Включено в 1-ю процедуру
3	Заказ печати предприятия	2 дня	15 500 АМД

¹⁴ www.doingbusiness.com

Приложение 2

Таблица 1. Факторы формирования неформальной занятости в РА

№	Факторы	Уровни и ответы					
		5	4	3	2	1	0
1	Монопольный характер	5	1	1	2		
2	Высокие налоги	3	4	1	1		
3	Коррупция	4	2	1	2		
4	Экономическая блокада	2	1	3	1	2	
5	Зависимость от денежных переводов из-за рубежа	2	2	3	1	1	
6	Политическая ситуация в стране	4	2	1		2	
7	Стремление к высокой прибыли	5	1	2		1	
8	Чувство безнаказанности у владельцев предприятий	2	3	2	1	1	
9	Неправильное понимание личных прав работников	2	3	2	1	1	

Таблица 2. Факторы сокращения неформальной занятости населения в РА

№	Факторы	Уровни и ответы					
		5	4	3	2	1	0
1	Пробелы в законодательстве	1	3	3	1	1	
2	Юридические права работодателей	4	3	2			
3	Юридические права работников			3	1	5	
4	Частичное выполнение международных обязательств Арменией		1	2	3	2	1
5	Низкий уровень активности НПО	3	2			4	
6	Низкий уровень надзора со стороны международных учреждений			2	2	4	1
7	Неполное осуществление трехстороннего соглашения		2	5	1	1	
8	Адаптация и пассивность работников	3	4	1	1		
9	Страх работников потерять работу	6	2		1		

Таблица 3. Политические решения, влияющие на сокращение неформальной занятости в РА

№	Факторы	Уровни и ответы					
		5	4	3	2	1	0
1	Реформа налогообложения	2	4	1	1	1	
2	Пенсионная реформа	4	2	1	1	1	
3	Фундаментальная реформа социальной защиты	3	2	3	1		
4	Членство в международных учреждениях, занимающихся борьбой с коррупцией	2	1	2	1	3	
5	Система отчетности перед международными учреждениями	1	2	2	2	2	
6	Система внешнего и внутреннего мониторинга неформальной занятости	1	2	3	2	1	
7	Борьба с монополизацией	4	2	2	1		
8	Обеспечение свободы рынка	4	3		1	1	
9	Оказание государственной поддержки малым и средним предприятиям	4	4			1	

Таблица 4. Влияние неформальной занятости на показатели обеспечения достойной работой

№	Показатели обеспечения достойной работой	Уровни и ответы			
		Улучшение	Ухудшение	Без изменения	Не могу сказать
1.	Население	1	2	5	1
2.	Уровень грамотности	1	2	4	2
3.	Выпускники школ	1	4	1	3
4.	ВВП на душу населения	1	6	1	1
5.	Производительность труда		6		3
6.	Инфляция		7	1	1
7.	Доля оплаты труда в ВВП		9		
8.	Занятость		9		
9.	Численность не работающей и не учащейся молодежи	1	6		2
10.	Безработица среди молодежи	2	3	1	3
11.	Реальная заработная плата		7	1	1
12.	Минимальная заработная плата	2	5	2	
13.	Зарплата постоянных работников	1	1	5	2
14.	Зарплата временных работников		2	5	2
15.	Максимальная продолжительность рабочей недели		2	6	1
16.	Средняя продолжительность рабочей недели		2	6	1
17.	Уровень неполной занятости		5	2	2
18.	Доля неполной занятости в общей занятости	1	1	4	3
19.	Занятость детей		5	1	3
20.	Предложение рабочих мест	1	2	3	3
21.	Уровень производственного травматизма		3	3	3
22.	Заболеваемость профессиональными заболеваниями		3	3	3
23.	Доля работающих пенсионеров		6		3
24.	Расходы на социальную защиту в ВВП	1	1	5	2
25.	Расходы на общественное здравоохранение в ВВП	1	1	5	2
26.	Охват членством в профсоюзах		7	1	1
27.	Охват членством в Союзе предпринимателей	1	3	1	4
28.	Уровень проработки коллективных договоров		6	1	2

Национальный консультант:

Болат Татыбеков,

д.э.н., проф. Университета им. Сулеймана Демиреля (Казахстан)

Разработка политики и мер, направленных на содействие переходу от неформальной к официальной (формальной) занятости (на примере Казахстана)

Представляемый проект является результатом выполнения технического задания Международной организации труда. Работа выполнена в рамках реализации концепции достойного труда в Казахстане, в частности, ее компонента, касающегося неформальной занятости. Автор выражает искреннюю признательность перечисленным ниже людям и отмечает, что выполнение проекта было бы невозможным без их консультаций, предоставленных ими материалов и информации:

Д. Р. Аргандыкову, директору Департамента занятости населения министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан;

А. Ж. Каржаубаеву, заместителю директора министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан;

Л. А. Грибенко, консультанту министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан;

А. К. Салыкбаевой, начальнику Управления международного сотрудничества министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан;

В. Е. Ефстафьеву, директору Департамента статистики труда и уровня жизни Агентства Республики Казахстан по статистике;

А. А. Катарбаевой, начальнику Управления статистики труда Агентства Республики Казахстан по статистике;

С. С. Лепешко, начальнику управления сельских территорий министерства сельского хозяйства Республики Казахстан;

К. Я. Амандыкову, заместителю председателя Федерации профсоюзов Республики Казахстан;

Г. А. Жумагельдиевой, заместителю председателя Федерации профсоюзов Республики Казахстан;

Н. Осмоновой, начальнику управления Федерации профсоюзов Республики Казахстан;

С. Бекмамбетовой, национальному координатору программы Международной организации по миграции;

Т. Адерихиной, координатору программы по образованию и защите ребенка Представительства Детского фонда ООН в Республике Казахстан;

Э. Ватлиной, Детский фонд Казахстана;

Н. Мадиевой, руководителю Центра содействия мигрантам Астанинского городского филиала Общества Красного Полумесяца Республики Казахстан;

Б. Аскай, координатору по внешним связям Ассоциации защиты прав предпринимателей.

Особую благодарность автор выражает сотруднику Бюро Международной организации труда в Москве *Ольге Кулаевой* за ее комментарии и рекомендации, которые помогли улучшить форму и содержание данного отчета.

Окончательная версия отчета не могла бы быть завершена без ценных рекомендаций и предложений сотрудника штаб-квартиры офиса Международной организации труда *Фредерика Лапера*, которому автор выражает глубокую признательность.

Введение

Разработка политики и мер, направленных на содействие переходу от неформальной к официальной (формальной) занятости, является для Казахстана достаточно актуальной проблемой.

Неформальная занятость в республике, обусловлена безработицей и низким уровнем жизни. Во многих случаях связанная с неуплатой налогов, отсутствием регистрации трудовых отношений, неформальная занятость коррелирует с криминализацией казахстанского общества.

Основной целью данного отчета является разработка рекомендаций по снижению неформальной занятости населения в Республике Казахстан.

Задача отчета – провести анализ проблем, связанных с неформальной занятостью, выявить причины ее возникновения и специфику ее проявления в Казахстане. В целях системного и комплексного освещения проблемы в отчет включен общий обзор занятости населения и социально-экономического развития Республики Казахстан, и на этом фоне рассматривается ситуация с неформальной занятостью и причины ее возникновения. Довольно значительное внимание в отчете уделено методике выявления неформальной занятости и оценке ее масштабов.

Проблемы неформальной занятости были подняты в докладе Международной организации труда «Достойный труд и неформальная экономика» на Международной конференции труда в 2002 году, поэтому в настоящем отчете проблемы неформальной занятости освещаются через призму реализации в Казахстане концепции достойного труда, а также неформального детского труда, неформальной трудовой миграции.

В отчете высказывается тезис о том, что факт существования неформальной занятости является одним из стимулов совершенствования официальной занятости. Это, в частности, диктует необходимость совершенствования системы социального страхования, из которой во многих случаях исключены неформально занятые работники.

Как отмечается в отчете, серьезной проблемой при оценке неформальной занятости являются объективные и правомерные индикаторы ее оценки. Как измерять неформальную занятость, в каких единицах?

В заключительной части отчета содержатся рекомендации, направленные на снижение неформальной занятости. Данные рекомендации основаны на проведенном предварительном анализе неформальной занятости в Республике Казахстан.

В целом в отчете проблемы неформальной занятости освещаются с учетом национальной специфики развития Казахстана, в том числе особенностей его социально-экономического развития в различные периоды, трудовой миграции, детского труда, самостоятельной занятости на селе и т.д.

1. Формальная занятость и социально-экономическое развитие Республики Казахстан

Ниже представлена общая характеристика официальной занятости и социально-экономического развития страны в 2001–2009 годах. Этот предварительный анализ позволяет яснее и глубже понять ситуацию с неформальной занятостью населения страны в данный период.

Социально-экономическое развитие Республики Казахстан в 2001–2009 годах. Период с 2001 по 2009 год, второе десятилетие истории независимого Казахстана, характеризуется тем, что страна вышла из глубокого социально-экономического кризиса, связанного с развалом СССР и переходом от плановой экономики к рыночной. В 2001–2002 годах Республика Казахстан была (первой среди стран СНГ) признана Европейским Союзом и затем США страной с рыночной экономикой¹.

¹ www.izvestia.ru/kazakhstan/article16576/

2001–2009 годы для Казахстана были успешными. ВВП увеличился с 3250,6 млрд тенге в 2001 году до 17 007,6 млрд тенге в 2009 году, или в 5,2 раза. ВВП на душу населения увеличился с 218 772 тенге до 1 070 422 тенге соответственно, или в долларах США – с 1490,9 до 7257,4 доллара (таблица 1.1).

Таблица 1.1. Основные социально-экономические показатели развития Республики Казахстан в 2001–2009 гг.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Численность населения на конец года, тыс. чел.	14 851,1	14 866,8	14 951,2	15 074,8	15 219,3	15 396,9	15 751,5	15 776,5	16 036,1
Средне-месячная номинальная заработная плата, тенге	17 303	20 323	23 128	28 329	34 060	40 790	52 479	60 805	67 333
ВВП, млрд тенге	3250,6	3776,3	4611	5870,1	7590,6	10 213,7	12 849,8	16 052,9	17 007,6
ВВП на душу населения, тенге	218 772	254 142	309 341	391 004	501 127	667 211	829 865	1 024 175	1 070 422
ВВП на душу населения, млн долл. США	1490,9	1658	2068	2874,2	3771,3	5291,6	6771,6	8513,5	7257,4
Ввод жилых зданий, тыс. кв. метров	1506	1552	211	2591	4992	6245	6679	6848	6403
Внешне-торговый оборот, млн долл. США	15 085,1	16 254,3	21 335,4	32 877,5	45 201,5	61 927,2	80 511,7	109 072,6	71 604,4
Индекс Джини	0,339	0,328	0,315	0,305	0,304	0,312	0,309	0,288	0,267
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума	46,7	44,5	37,5	33,9	31,6	18,2	12,7	12,1	8,2
Доля населения с доходами ниже стоимости продовольственной корзины	16,1	13,8	9,1	6,3	5,2	2,7	1,4	1,2	0,6

Источник: Казахстан в цифрах 1991–2008. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2009; Казахстан за годы независимости 1991–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.

Внешнеторговый оборот Казахстана вырос с 15 085,1 млн долл. США до 71 604,4 млн долларов.

За данный период численность населения страны увеличилась с 14 851,1 тыс. человек в 2001 году до 16 036,1 тыс. человек в 2009 году, или на 1185,0 тыс. человек. Среднемесячная номинальная заработная плата повысилась в 3,9 раза. В этот же период снизилась доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Если в 2001 году почти половина населения имела доход ниже прожиточного минимума (47,7%), то в 2009 году их доля составляла 8,2%. Наряду с этим доля населения с доходами ниже стоимости продовольственной корзины снизилась с 16,1 до 0,6%. Неравенство доходов, измеряемое коэффициентом Джини, снизилось в этот период с 0,307 до 0,267.

В первой половине анализируемого периода, т.е. в 2001–2006 годах, в республике наблюдался значительный экономический рост, что во многом было связано с ростом мировых цен на энергоносители, а также рыночными реформами, проведенными в стране. Развитие частного сектора экономики, реформирование финансового сектора, усиление роли малого и среднего бизнеса и т.д. дали положительные результаты. Ежегодные темпы роста ВВП относительно предыдущего года в данный период составляли не менее 10%, примерно так же рос ВВП на душу населения.

В 2005 году, согласно международному обзору *Economist Intelligent Unit*, Казахстан был среди 10 наиболее быстро развивающихся стран мира.

Социально-экономический рост Республики Казахстан в 2001–2009 годах не был стабильным. С интеграцией экономики Казахстана в мировую экономику она стала во многом зависеть от внешних факторов: цен на нефть, стоимости золота, пшеницы; международной финансовой стабильности; международной трудовой миграции и т.д.

Глобальный экономический кризис, начавшийся в 2007 году, привел к снижению темпов роста ВВП. В 2007 году годовой темп роста ВВП составил 108,9% по сравнению со 110,7% в 2006 году. В 2008 году он составил 103,3% и в 2009 году – 101,2%.

Темпы роста ВВП на душу населения снизились со 109,5% в 2006 году до 107,7% в 2007 году и 102,0% в 2008 году. В 2009 году ВВП на душу населения не вырос и даже снизился и составил 99,8% по сравнению с предыдущим 2008 годом.

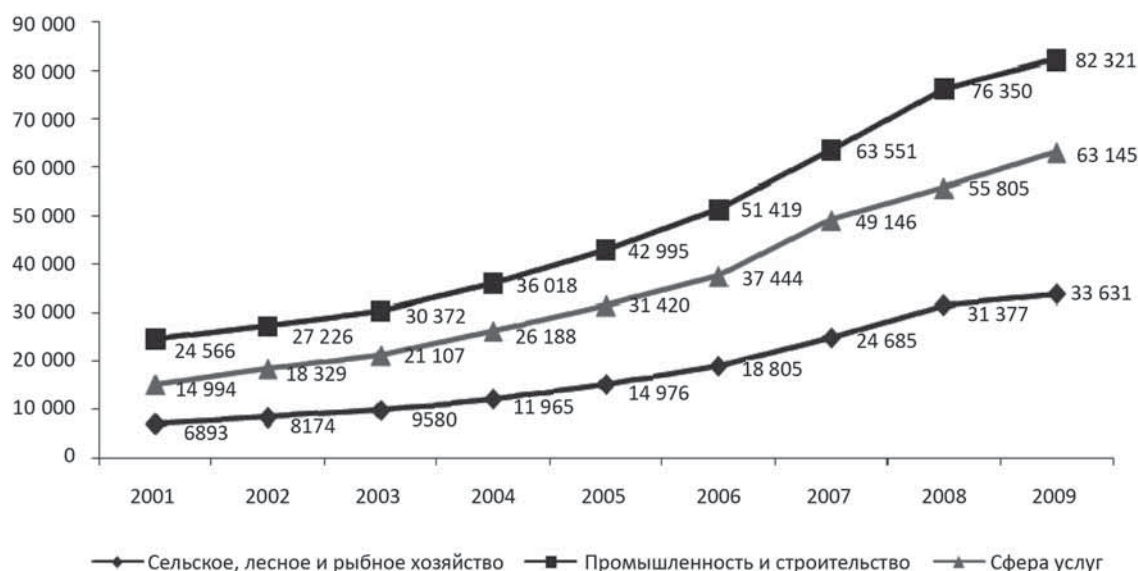
Как было отмечено выше, в 2001–2009 годах в республике наблюдалось повышение номинальной заработной платы. Однако во время кризиса темпы ее роста также снизились, причем в 2009 году индекс номинальной заработной платы по сравнению с 2008 годом был самым низким и составил 110,7%. Темпы роста реальной заработной платы были в эти годы самыми низкими. В 2008 году реальная заработная плата населения страны была ниже, чем в 2007 году, и составила 99,0% от предыдущего года.

Одной из важнейших особенностей развития Казахстана в 2001–2009 гг. был строительный бум. Социально-экономический рост страны сопровождался бурным развитием жилищного строительства. Значительную роль сыграло строительство новой «северной» столицы Казахстана, города Астана. В 2005 году темпы ввода жилых зданий по сравнению с 2004 годом выросли в стране почти в два раза. Так, например, в 2004 году в республике было построено 2591 тыс. кв. метров жилья, а в 2005 году – 4992 тыс. кв. метров. Однако в последующие годы темпы строительства уменьшились, и в 2009 году было построено 99,3% жилья в сравнении с 2008 годом. Следует отметить, что жилищное строительство в Республике Казахстан, как лакмусовая бумажка, отражало ее социально-экономическое развитие.

Основным источником доходов для населения Казахстана является трудовая деятельность. В 2009 году 80% денежных доходов населения было получено за счет трудовой деятельности, 16% за счет социальных трансфертов и 4% за счет прочих денежных поступлений.

Среди основных секторов экономики наиболее высокая заработная плата была у работников промышленности и строителей, самая низкая – у работников сельского, лесного и рыбного хозяйства (диаграмма 1.1).

Диаграмма 1.1. Номинальная заработная плата в основных секторах экономики Казахстана в 2001–2009 гг., тенге



Источник: Казахстан в цифрах 1991–2008. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2009; Казахстан за годы независимости 1991–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.

Если в 2001 году среднемесячная номинальная заработная плата работников промышленности и строительного комплекса составляла 24 566 тенге, то у работников сельского, лесного и рыбного хозяйства – 6893 тенге. т.е. разница в оплате труда составляла 3,6 раза. В 2009 году разница в оплате труда снизилась и составила 2,4 раза. Несмотря на относительное сокращение разрыва в уровне заработной платы, разница в абсолютном выражении весьма ощутима – 48 690 тенге.

Данное обстоятельство является немаловажным фактором увеличения занятости в строительстве и промышленности по сравнению с занятостью в сельском, лесном и рыбном хозяйстве.

Занятость населения Республики Казахстан в 2001–2009 годах. В 2001–2009 годах численность занятого населения Казахстана увеличилась на 1294,6 тыс. человек, или почти на 20%. В структуре занятого населения численность наемных работников увеличилась на 35,6% (с 3863,3 тыс. в 2001 году до 5238,8 тыс. человек в 2009 году), а доля самостоятельно занятых уменьшилась на 6,0% (с 2835,5 тыс. человек до 2664,6 тыс. человек, соответственно). Необходимо отметить, что увеличение занятости происходило в основном за счет снижения безработицы. В этот период численность безработного населения уменьшилась с 780,3 тыс. человек в 2001 году до 554,5 тыс. в 2009 году. Уровень безработицы в общей численности экономически активного населения на рынке труда уменьшился с 10,4 до 6,7%, при этом рост численности занятого населения и снижение численности безработного населения происходили почти синхронно.

До 2006 года рост занятости населения был обусловлен экономическим ростом страны. Рост промышленного производства, строительный бум, развитие рыночных финансовых институтов, формирование малого и среднего бизнеса и т.д. позволили увеличить занятость населения.

Структура занятости Казахстана такова, что основная часть населения работает в сфере услуг (51,7%) и сельском хозяйстве (29,4%) (диаграмма 1.2). В промышленности и строительстве работает менее 20% населения (18,9%).

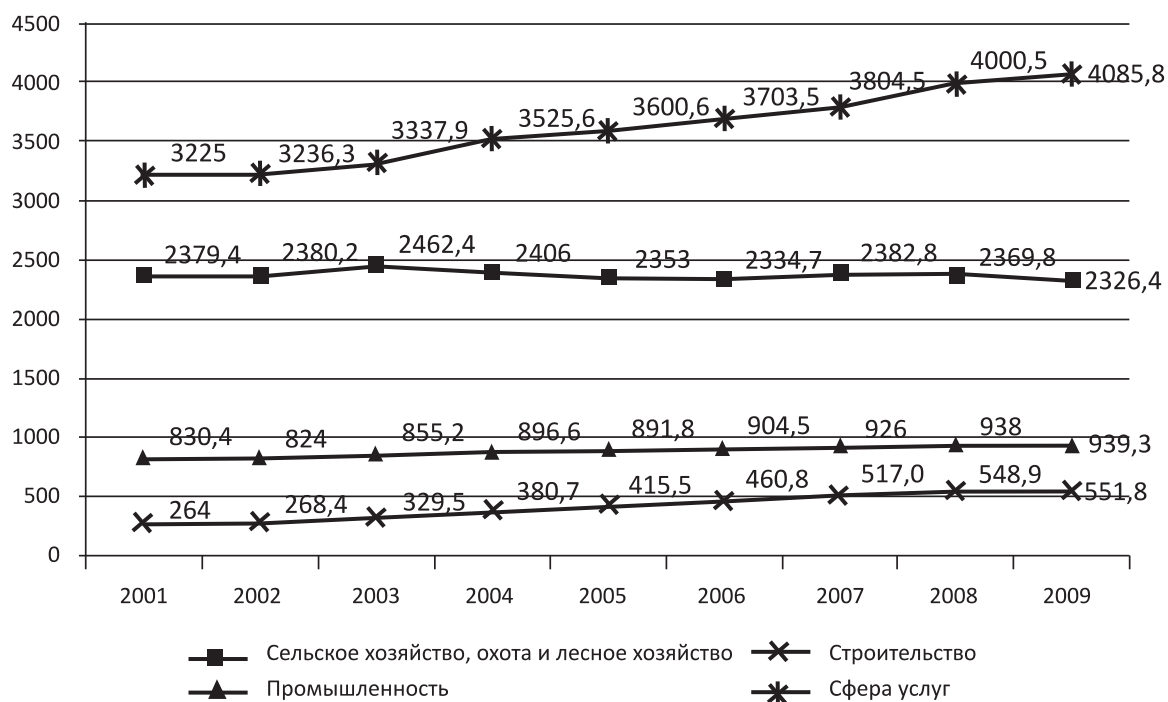
Диаграмма 1.2. Структура занятости населения в 2001 и в 2009 году



Источник: Экономическая активность населения Казахстана 1995–2005. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Алматы, 2006; Экономическая активность населения Казахстана 2005–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.

В 1990-х годах в период коллапса советской плановой экономики и формирования рыночной экономики Казахстана многие строительные и промышленные предприятия обанкротились или стали недействительными. Занятость в промышленности и строительстве в 2001 году составила 16,3%. С выходом из кризиса и сопровождавшим его началом строительного бума и развитием промышленности численность строителей и работников промышленности стала увеличиваться. Более высокая заработная плата в промышленности и строительстве явилась одной из основных причин увеличения официальной занятости населения в этих секторах и снижения неформальной занятости в сельском хозяйстве (диаграмма 1.3).

Диаграмма 1.3. Численность занятого населения по секторам экономики в 2001–2009 гг., тыс. чел.



Источник: Экономическая активность населения Казахстана 1995–2005. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Алматы, 2006; Экономическая активность населения Казахстана 2005–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.

В строительстве занятость населения увеличилась с 2001 по 2009 год почти в два раза. В промышленности рост занятости стал наблюдаться после 2002 года. За период 2002–2009 годов численность занятых в промышленности увеличилась с 824,0 тыс. до 939,3 тыс. человек.

Значительное увеличение численности занятого населения в 2001–2009 годах наблюдалось в сфере услуг. За этот период она увеличилась с 3225,0 тыс. человек до 4085,8 тыс., или на 26,7%.

Как видно из диаграммы 1.3, занятость населения в сельском хозяйстве постепенно сокращается. Урбанизация, низкая заработная плата на селе, недостаточно развитая по сравнению с городом социальная инфраструктура привели к тому, что занятость, включая неформальную, в аграрном секторе экономики постепенно снижается.

В целом в Казахстане численность занятого населения в течение десяти лет увеличивалась только в промышленности, строительстве и в сфере услуг, причем в сфере услуг занятость в абсолютном выражении увеличилась больше всего.

По статусу занятости значительная часть населения Казахстана работает в качестве наемных работников. В 2009 году их численность составила 5238,8 тыс. человек, или 66,3% общей численности занятых (таблица 1.2).

Таблица 1.2. Численность населения Казахстана по статусу занятости в 2001–2009 гг., тыс. чел.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Занято, всего	6698,8	6708,9	6985,2	7181,8	7261	7403,5	7631,1	7857,2	7903,4
Наемные работники	3863,3	4030,2	4229,6	4469,9	4640,5	4776,6	4973,5	5199,4	5238,8
в том числе занятые в государственной организации	1682,5	1678,8	1715,7	1776,4	1779	1705,7	1685,6	1691,4	1763,5
в негосударственной организации	1445	1592,6	1722,2	1884,1	1977,7	2196,1	2338	2500,8	2480,1
у физических лиц	495	499,9	522,3	529,7	564,4	558,5	577,1	620	670,1
в крестьянском (фермерском) хозяйстве	240,8	258,9	269,4	279,6	319,5	316,2	372,7	387,3	325
Самостоятельно занятое население	2835,5	2678,7	2755,6	2711,9	2620,4	2626,9	2657,6	2657,8	2664,6
в том числе работодатели	59,1	59,4	65	82,3	89,6	109,1	123,4	121,7	171,5
самостоятельные работники	2609,6	2487,2	2547,8	2487,4	2427	2402,8	2427,7	2448,7	2406,5
члены производственного кооператива	96,4	64	74,5	58,1	33,2	30,6	30,9	26,6	21,5
неоплачиваемые работники семейных предприятий	70,4	68,1	68,2	84	70,7	84,3	75,7	60,6	65,1

Источник: Экономическая активность населения Казахстана 1995–2005. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Алматы, 2006; Экономическая активность населения Казахстана 2005–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.

Основная часть наемных работников работает в негосударственном секторе экономики, причем численность наемных работников, занятых в негосударственном секторе, имеет тенденцию к росту. Если в 2001 году в негосударственном секторе экономики работал каждый пятый наемный работник (21,6%), то в 2009 году – почти каждый третий (31,4%). Незначительная часть наемных работников работает у физических лиц. В 2001 году у физических лиц их работало 495 тыс. человек, или 7,4 % от всех занятых. В 2009 году их численность составила 670,1 тыс. человек, или 8,5 % от общей численности занятых.

С увеличением численности наемных работников в Казахстане все менее становится доля самостоятельно занятых. В 2001 году их доля ко всему занятому населению составила 42,3%, а в 2009 – 33,7%.

Положительной стороной изменения структуры самостоятельно занятых является то, что среди них выросло число предпринимателей. Так, например, численность работодателей выросла с 59,1 тыс. в 2001 году до 171,5 тыс. человек в 2009 году, или почти в три раза.

Несмотря на общий рост занятости населения и снижение безработицы, период с 2001 по 2009 год не был устойчивым. Так, если в первой половине указанного периода наблюдалось повышение занятости населения, то во второй половине, и особенно в период кризиса, темпы роста занятости населения и снижения безработицы сократились. Детальный анализ показал, что уровень безработицы в Казахстане с августа 2008 года имел тенденцию к росту. Если в августе 2008 года безработица составляла 6,3%, то в феврале 2009 года – уже 7,1%. Если численность безработных в августе 2008 года в абсолютном выражении составляла 530,3 тыс. человек, то в феврале 2009 года уже 598,5 тыс. Рост численности безработных за эти 6 месяцев составил 68,2 тыс. человек.

В целях разрешения вопросов, возникающих на рынке труда и в сфере занятости, правительство страны кардинально скорректировало свою социальную, экономическую, финансовую политику. Для поддержания занятости населения в Республике Казахстан начала реализовываться новая программа занятости, получившая название «Дорожная карта». Подобно антикризисным мерам, предпринятым в США в 30-е годы прошлого века в период Великой депрессии, «Дорожная карта» оказала существенное влияние на поддержание занятости населения и социальную защиту безработных.

На реализацию программы было направлено 191,5 млрд тенге в 2009 году и 150,6 млрд в 2010 году. В рамках данной программы за два года был реализован 8871 проект, эти проекты позволили создать 390,5 тыс. рабочих мест, в том числе 258,6 тыс. в 2009 году и 132 тыс. в 2010 году. По данным Агентства Республики Казахстан по статистике, в III квартале 2010 года уровень безработицы составил 5,6%, а численность безработных – 481,7 тыс. человек.

2. Неформальная занятость в Казахстане: причины возникновения и последствия

Реформы, проведенные в Казахстане после обретения независимости в 1991 году, отразились не только на развитии рыночных отношений, но и привели к появлению теневой экономики и, соответственно, неформальной занятости. Существовавшая в то время правовая брешь в области трудовых отношений, в частности, применявшийся до 1999 года Кодекс законов о труде, принятый еще в советское время в 1972 году, не отражал рыночных трудовых отношений между работодателем и работником. Кроме того, немаловажными причинами значительной доли неформальной занятости стали низкий уровень жизни, высокая безработица, отсутствие развитой системы подготовки и переподготовки безработных и высвобождаемых работников в связи с банкротством предприятий и т.д.. Для сохранения рабочего места люди соглашались на работу даже с задержками заработной платы, составлявшими многие месяцы и даже годы. Подобные трудовые отношения нарушали многие нормативные акты о защите трудовых прав работников и их семей. Достаточно частым явлением стала неформальная занятость в форме испытательного срока в течение 1–2 месяцев для молодых работников: молодых работников, проработавших 2 месяца, а иногда и более, часто увольняли без оплаты под различными предлогами как не прошедших испытательный срок.

Выявляя причины и следствия неформальной занятости, необходимо отметить, что она тесно связана и является неотъемлемым атрибутом теневой экономики Казахстана. В 1990-е годы в Казахстане теневая экономика играла значительную роль. Почти треть ВВП страны в эти годы была произведена в теневом секторе (таблица 2.1). В сравнении с другими странами с переходной экономикой в Казахстане (за исключением Киргизии) доля неформальной экономики в ВВП в этот период была одной из самых высоких. Если в странах с переходной экономикой доля теневой экономики в ВВП оценивалась в среднем в 23,8%, то в Казахстане она составляла 32,5% ВВП страны.

Таблица 2.1. Доля неформальной экономики в ВВП стран с переходной экономикой в 1990-е годы

Страны (годы)	Объем ВВП в национальной валюте	Валюта	Объем неформальной экономики	Доля неформальной экономики в ВВП, %
Армения (1995)	5 222 256	млн драм	105 318	20,2
Азербайджан (1995)	2134	млн манат	548	25,7
Болгария (1998)	22 421	млн левов	3531	15,7
Эстония (1995)	44261	млн крон	4112	9,3
Казахстан (1995)	1 014 090	млн тенге	330 025	32,5
Кыргызстан (1995)	16 145	млн сом	7174	44,4
Латвия (1995)	2615	млн латов	589	22,5
Литва (1995)	25 956	млн литов	6295	24,3
Молдова (1995)	4583	млн леу	1680	25,9
Сербия (1995)	126 411	млн сербских динаров	36 749	29,1
Страны с переходной экономикой				23,8

Источник: Overview: Data on Informal Employment and Self-Employment. From 'Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries', OECD, 2009.

С начала нового тысячелетия в экономике страны отмечаются высокие темпы роста. Страна вышла из глубокого экономического кризиса 1990-х годов, была сформирована рыночная инфраструктура, а доля теневой экономики в ВВП страны стала сокращаться. В 2006 году она составляла 17,7% ВВП, что было несколько ниже среднего уровня (19,0%) доли теневой экономики в некоторых странах с переходной экономикой (таблица 2.2).

Таблица 2.2. Доля неформальной экономики в ВВП стран с переходной экономикой в 2000-е годы

Страны (годы)	Объем ВВП в национальной валюте	Валюта	Объем неформальной экономики	Доля неформальной экономики в ВВП, %
Армения (2005)	2 243 952	млн драм	555 422	24,8
Азербайджан (2005)	12 522	млн манат	3706	29,6
Болгария (2005)	41 948	млн лев	7838	18,7
Эстония (2006)	200 562	млн крон	19352	9,6
Казахстан (2006)	9 738 800	млн тенге	1 727 481	17,7
Кыргызстан (2006)	113 176	млн сом	53 412	47,2
Латвия (2006)	11 265	млн латов	1129	10,0
Литва (2005)	71 200	млн литов	10 928	15,3
Молдова (2006)	44 069	млн леу	7878	17,9
Сербия (2006)	2 139 800	млн сербских динаров	492 034	23,0
Страны с переходной экономикой				19,0

Источник: Overview: Data on Informal Employment and Self-Employment. From 'Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries', OECD, 2009.

Следует отметить, что точная оценка размеров теневой экономики затруднена, что порождает много вопросов. Кроме того, это достаточно сложная операция. В Казахстане объем неформальной экономики рассчитывают условно. Так, например, сравнивают официальный ВВП с различными индикаторами объемов потребления, закупок, продаж, экспорта, импорта и т.д. Выявленная разница отражает теневую экономику.

Наиболее распространенным методом оценки размеров «ненаблюдаемой экономики»² является учетно-статистический метод, разработанный на основе системы национальных счетов (далее СНС). Согласно СНС, основными сегментами ненаблюдаемой экономики являются неформальная, скрытая и нелегальная деятельность. При их определении используются следующие подходы:

- *неформальная деятельность* – это занятость, как правило, физических лиц, не зарегистрированных органами статистики и налогообложения при производстве товаров и услуг;
- *скрытая деятельность* – это деятельность официально зарегистрированных предприятий, производящих товары и услуги, но скрывающих от статистического учета свои доходы с целью уклонения от уплаты налогов;
- *нелегальная (противозаконная) деятельность* – это производство товаров и услуг, запрещенных законодательством (наркотики, оружие, проституция, продажа людей и др.), и производственная деятельность, обычно относящаяся к законной, но приобретающая незаконный характер в случаях, когда ею занимаются производители, не имеющие на то разрешения.

В Казахстане, как и во многих других странах мира, оценка доли *нелегальной (противозаконной) деятельности*, связанной с криминальной деятельностью, не включается в общий объем ВВП ввиду того,

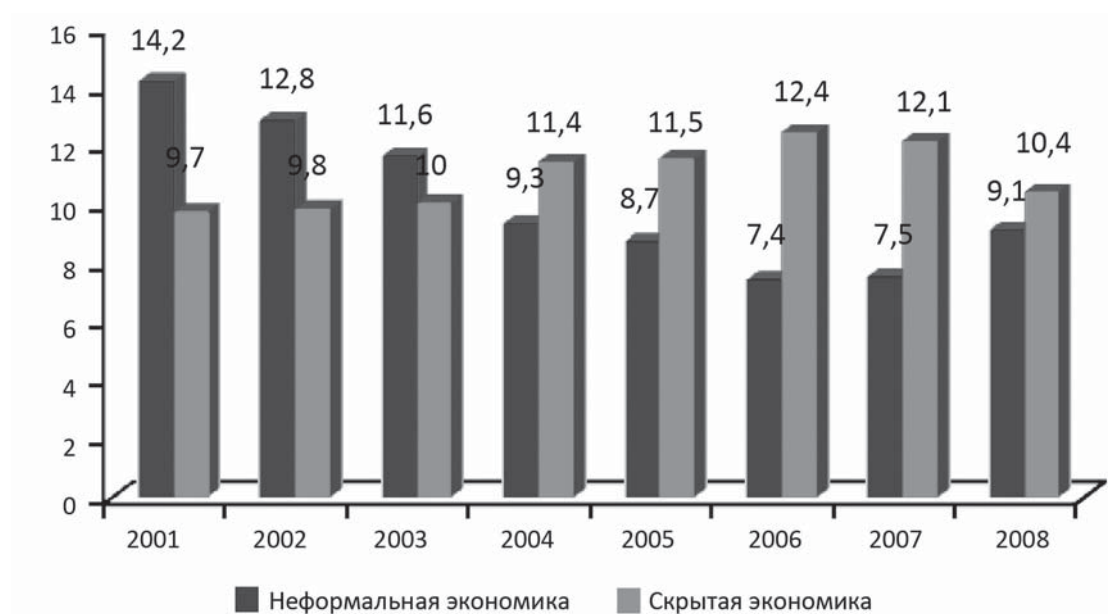
² В мире используют разные определения экономики, не поддающейся учету и связанной во многом с разными формами незаявленной деятельности: «теневая экономика», «черный рынок», «невидимая экономика» и т.д. Исследование и классификация этой экономической категории не является основной целью нашего исследования, ввиду того что это требует не только с глубокого экономического анализа, но и в некоторых случаях учета филологических, национальных, культурных и других особенностей разных стран и используемым ими сленгом в этом русле. Для целей настоящего исследования различные определения – «неформальная экономика», «ненаблюдаемая экономика», «теневая экономика» и т.д. – используются как синонимы.

что она не производит какие-либо новые продукты или услуги. В ней происходит в основном перераспределение материальных, финансовых и иных благ из одной сферы в другую, и она основана во многих случаях на обмане, принуждении или насилии. В связи с этим на диаграмме 2.1 представлены доли ВВП, полученные только за счет неформальной деятельности, незарегистрированной органами статистики и налогообложения, а также скрытой деятельности, которая была статистически зарегистрирована, но не подвергнута налогообложению.

Как видно из диаграммы, в целом доля невидимой экономики в ВВП страны уменьшилась за счет неформальной экономики. Основной причиной снижения неформальной экономики и, соответственно, неформальной занятости в данный период явилось совершенствование норм законодательства в области трудовых отношений, в области занятости, социального страхования и т.д.

Как отмечалось выше, почти десять лет, до 2000 года в Казахстане применялся старый КЗоТ, принятый в 1972 году Верховным Советом Казахской ССР. 10 декабря 1999 года за № 494-1 в стране был принят новый Закон «О труде в Республике Казахстан»³.

Диаграмма 2.1. Доля неформальной экономики в ВВП, %



Источник: Национальные счета Республики Казахстан 2004–2008. Статистический сборник / под редакцией А. А. Смаилова. Астана, 2010; Национальные счета Республики Казахстан за 2001–2005 годы. Статистический сборник, 2007 г. / под редакцией Ю. К. Шокаманова. Алматы, 2007.

Данный закон положил начало рыночному регулированию трудовых отношений в Республике Казахстан. С целью развития и поощрения предпринимательской деятельности закон наделил работодателей большими правами. Важная роль профсоюзов в сфере трудовых отношений стала реализовываться в Законе «О социальном партнерстве в Республике Казахстан» от 18 декабря 2000 года⁴. 30 декабря 1998 года, а затем 23 января 2001 года в республике были приняты новые Законы Республики Казахстан «О занятости населения»⁵. Итак, можно сказать, что первое десятилетие независимого Казахстана характеризовалось отсутствием современной правовой базы в области рынка труда и занятости, а второе характеризовалось ее формированием и совершенствованием.

³ Закон Республики Казахстан № 494-1 «О труде в Республике Казахстан» от 10 декабря 1999 г.

⁴ Закон Республики Казахстан «О социальном партнерстве в Республике Казахстан» от 18 декабря 2000 г.

⁵ Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 30 декабря 1998 г.; Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г.

Однако принятые на пороге XXI века законы в сфере социально-трудовых отношений и занятости населения не отразили в полной мере социально-экономических, культурных и территориальных особенностей развития Республики Казахстан. В некоторых случаях принятые законы даже стимулировали развитие неформальной занятости. Так, например, реорганизация государственных служб занятости населения и сокращение их функций по передислокации рабочей силы на основе законов «О занятости населения» от 30 декабря 1998 года и 23 января 2001 года заложили основы развития неформальной занятости в некоторых регионах Казахстана. Особенностью Республики Казахстан является ее большая территория. В некоторых случаях безработные в отдаленных, отсталых, депрессивных регионах неформально трудоустраиваются не по месту жительства, а в других, иногда достаточно отдаленных регионах. В данном случае отсутствие у государственных служб занятости функций по их передислокации является немаловажной причиной наличия неформальной занятости в Казахстане.

Важной причиной неформальной занятости в Казахстане также является укоренившееся за годы советской власти и затем в период экономического кризиса 1990-х годов недоверие населения к государственным органам. Советская экономика с ее жесткой системой уголовного (не административного) наказания за получение дохода сверх установленного государством породила острое неприятие и страх населения по отношению к различным статистическим и налоговым органам. В связи с этим любая деятельность, которая позволяет получить незарегистрированный, даже пусть очень незначительный доход, тщательно скрывается.

Важной причиной распространения неформальной занятости в Казахстане является низкий уровень жизни части населения страны. Как было указано в первом разделе (таблица 1.1), в 2001 году почти половина населения Казахстана имела доход ниже прожиточного минимума (46,7%). В результате экономического роста их доля снизилась и в 2009 году составила 8,2%. Несмотря на значительное снижение, среднемесячный доход на человека у самой низкодоходной части населения составлял в 2009 году 8772 тенге, в то время как у другой части – 46 789 тенге. В целях повышения своего благосостояния население с низким уровнем жизни, да и другие слои населения во многих случаях соглашались на незарегистрированную статистическими и налоговыми органами работу.

В 2008 году 3,5% полученного Казахстаном ВВП было связано с неформальной и скрытой деятельностью в сфере торговли и 3,5% в сфере операций с недвижимым имуществом. Причем в торговле из 3,5% полученного теневого ВВП 1,1% было обеспечено за счет неформальной занятости. В сфере недвижимости с неформальной занятостью было связано 1,6% ВВП, но, поскольку численность занятого населения в торговле, ремонте автомобилей, оказании различных услуг (1150,3 тыс. человек) существенно превышает численность занятых в сфере операций с недвижимым имуществом (378,1 тыс. человек), можно сделать вывод, что в торговле работало значительно больше неформально занятого населения, чем в сфере операций с недвижимостью.

В 2008 году 3,2% ВВП страны было связано с невидимой экономикой в сельском хозяйстве. Однако, в отличие от торговли и операций с недвижимым имуществом, большая часть (3,0 из 3,2%) роста ВВП теневой экономики сельского хозяйства была связана с неформальной занятостью населения.

Одной из основных причин неформальной занятости в сельском хозяйстве являются низкие доходы населения. В 2009 году при среднемесячной номинальной заработной плате по стране 67 333 тенге, в сельском хозяйстве она составляла 33 631 тенге, т.е. в два раза меньше. В целях повышения своих доходов многие сельские жители, работающие в частном секторе экономики, работают неформально.

Для сокращения неформальной занятости в Республике Казахстан реализуются меры по развитию различных форм бизнеса. В целях ускорения регистрации и снижения бюрократических барьеров в налоговых службах страны реализуется принцип «одного окна», или упрощения процедур регистрации и развития малого и среднего бизнеса и индивидуального предпринимательства. Наиболее облегченной формой ведения бизнеса в Казахстане является индивидуальное предпринимательство на основе патента или упрощенной декларации. При осуществлении деятельности на основе патента доход индивидуального предпринимателя облагается налогом в размере 2%, а при работе на основе упрощенной декларации сумма налога составляет 3%.

Для регистрации своей деятельности индивидуальный предприниматель должен заплатить сбор в размере 4 месячных расчетных показателей (в 2011 году месячный расчетный показатель составлял

1478 тенге), заполнить бланк-заявление о регистрации и предоставить документы, удостоверяющие его личность (удостоверение или паспорт, фотографию, регистрационный номер налогоплательщика, социальный индивидуальный код и документы о месте жительства).

Несмотря на значительное облегчение предпринимательской деятельности, в сельском хозяйстве Казахстана нет развитой инфраструктуры регистрации предпринимательской деятельности и отмечается низкий уровень правовой грамотности сельского населения, что ведет к распространению неформальной занятости. Для регистрации предпринимательской деятельности и последующих периодических отчетов сельские работники должны обращаться в районные налоговые службы, что не всегда удобно для жителей отдаленных поселков и сел. Транспортные расходы, неразвитая инфраструктура и связанное с этим неэффективное обслуживание населения налоговыми службами страны являются немаловажными факторами, сдерживающими предпринимательскую деятельность на селе и, соответственно, не позволяющими снизить неформальную занятость.

Серьезной причиной недостаточного развития предпринимательства на селе являются проблемы с оплатой сбора за регистрацию и – пусть даже незначительный – подоходный налог в размере 2 или 3%. Данные сборы и налог не являются слишком высокими для жителей городской местности, а для жителей сельской местности с их средней номинальной заработной платой 33 631 тенге в месяц этот сбор и налог являются достаточно значимыми.

Так, в 2011 году для регистрации индивидуального предпринимательства в форме патента сроком на один год необходимо было задекларировать годовой доход в размере 200 000 тенге. Это обусловлено тем, что минимальная заработная плата в 2011 году составляла 15 999 тенге. С учетом работы в течение 12 месяцев общая сумма дохода должна составить 191 988 тенге. Согласно форме 911.00 «Расчет для получения патента», утвержденной министерством финансов Республики Казахстан 24 декабря 2009 года № 74, общий первоначальный взнос (включающий налог в размере 2%, социальные отчисления и пенсионные взносы в размере 10%) должен составить 34 800 тенге. Исходя из этого, первоначальная регистрация индивидуального предпринимательства на год в форме патента была почти равна ежемесячной номинальной заработной плате сельского работника.

Среди немаловажных причин, сдерживающих снижение неформальной занятости в Казахстане, следует назвать неразвитость финансовой системы и, в частности, преобладание наличной формы расчетов. Во многих случаях работники предпочитают получать заработную плату не в форме банковского перевода на карточку, а наличными. Даже получив деньги в форме перевода на карточку, многие стараются быстро снять их со счета и обналичить (с последующей возможной конвертацией в иностранную валюту). Это обусловлено не только некоторым неверием граждан в стабильность финансовой системы страны (финансовые кризисы 1999 и 2009 года сыграли в этом определенную роль), но и ввиду отсутствия у части населения страны финансовой грамотности.

Преобладание наличной формы расчета в магазинах, в различных сферах обслуживания и тем более на рынках является основной причиной, почему работники, тем более неформально занятые, соглашаются получать заработную плату в наличной форме.

Большая часть неформально занятого населения в Республике Казахстан работает в сфере услуг, в частности, в торговле. Как было отмечено выше, в 2008 году в сфере услуг работало 1150,3 тыс. человек и среди них 254,7 тыс. человек (22,1%) в торговле. Основными причинами неформальной занятости в торговле являются плохая ее организация местными органами власти. Уличная продажа товаров на обочинах дорог, продажа без патента и кассовых аппаратов в целях экономии средств и сокрытия дохода являются нередкими явлениями в Казахстане.

Во многих случаях неформальная занятость в сфере торговли связана с криминальной деятельностью. Ввиду того, что в торговле не производится какой-либо новой продукции, нет необходимости в лицензии и основной доход получается за счет перепродажи, криминальные круги часто вовлекают работников в неформальную занятость. На наш взгляд, без проведения систематических профилактических мероприятий со стороны местных органов власти, без подключения местной полиции проблему неформальной занятости в торговле разрешить достаточно трудно и даже невозможно.

В отличие от торговли, неформальная занятость в сфере транспортных услуг не столь криминализована. Очень часто неформальная занятость в сфере транспортных услуг является побочным дополнительным источником дохода официально занятого населения. Наряду с профессиональными таксистами

водители-любители в целях компенсации «расходов на бензин» занимаются извозом в свободное от основной работы время. Так, например, это часто происходит по пути на работу или обратно. В то же время у некоторых водителей-любителей этот вид деятельности становится постоянной дополнительной работой, но без соответствующей формальной ее регистрации. Следует отметить, что данный тип неформальной деятельности воспринимается основной частью населения как нормальное явление и даже приветствуется ввиду неразвитости транспортных услуг в стране.

Одной из острых социальных проблем в Казахстане является неформальная занятость в строительстве. Экономический рост стал одной из основных причин строительного бума в Казахстане. При этом строительный бум был связан не только с возведением крупных социальных, промышленных объектов, но и с индивидуальным жилищным строительством. Повышение уровня жизни части населения страны позволило многим жителям Казахстана реконструировать свои дома и квартиры, а в некоторых случаях и построить новые двух- и трехэтажные дома. В целях ухода от уплаты подоходного налога, социального налога, пенсионных взносов индивидуальные домовладельцы, занятые реконструкцией или жилищным строительством, в основном привлекают строителей на неформальной основе и оплачивают их труд наличными.

Во многих случаях строительные работы в Казахстане осуществляются за счет иностранной рабочей силы, привлекаемой как из ближнего, так и из дальнего зарубежья. В Казахстане официальная процедура по привлечению иностранной рабочей силы весьма громоздка, а в случае привлечения иностранных работников частным домовладельцем и вовсе неприменима. Так, официальное получение разрешительных документов на привлечение иностранной рабочей силы занимает длительное время и полностью регулируется различными органами страны в форме квотирования и лицензирования. По этой причине трудовые мигранты, занятые строительством и реконструкцией индивидуального жилья, как правило, работают в Казахстане неформально.

Теневая экономика и связанная с ней неформальная занятость являются одним из тормозов, сдерживающих развитие Казахстана. Неформальная занятость и ее отрицательные последствия для экономики Казахстана выражаются в следующих негативных явлениях:

- неформальная занятость во многих случаях является временной, нестабильной. В связи с этим она является одним из факторов неуверенности населения в будущем развитии страны и порождает сомнения в правильности проводимой государством социально-экономической политики;
- неформальная занятость, во многом связанная с получением дополнительного, официально не зарегистрированного дохода, разлагает моральный климат не только на предприятии или организации, где она осуществляется, но и, как следствие, в семье и в обществе. По сути, неформальная занятость одного или нескольких членов семьи создает в этой семье уверенность в возможности получения дохода вне правового поля, без опоры на такие общепринятые принципы развития любого цивилизованного общества, как честность, порядочность, открытость;
- неформальная занятость во многих случаях ослабляет мотивацию к труду и ведет к деградации наемного работника. Отсутствие трудового контракта или иного официально признанного правового инструмента, регулирующего неформальные трудовые отношения, не позволяет работодателю официально требовать от работника качественного исполнения задания, а работнику – требовать от работодателя выплаты полного вознаграждения за труд;
- неформальная занятость во многих случаях связана с криминальной деятельностью. Разрешение конфликтов в этой сфере происходит не в суде, а на основе уголовных понятий и часто с применением насилия. В результате одним из серьезных последствий развития неформальной занятости является рост насилия, краж и даже убийств;
- одним из отрицательных последствий развития неформальной занятости является снижение финансовых налоговых поступлений в бюджет государства. Это ведет к сокращению инвестиций в строительство школ, больниц, других социальных учреждений, низкой заработной плате учителей, врачей, работников бюджетной сферы и т.д.;
- необходимо отметить, что с интеграцией Казахстана в международные рынки труда расширение неформальной занятости является одной из причин острых конфликтов между иностранными работниками и работодателями. В Казахстане неформальных трудовых мигрантов иногда принуждают выполнять работу только за пищу, причем условия их труда и проживания не только не соответствуют статьям Трудового кодекса, но и элементарным человеческим нормам. Продолжительность рабочего времени у таких работников намного превышает норму, установленную законом. Они работают

почти без выходных дней, требования охраны труда не только не соблюдаются, но и вообще не учитываются. Следствием такой неформальной занятости может явиться формирование негативного мнения о Казахстане, потеря его имиджа как дружественной страны и т.д.

3. Неформальная занятость и особенности ее отражения в Казахстане

Важным условием снижения неформальной занятости населения является разработка научно обоснованной методики определения ее индикаторов и точная оценка ее размера. Без объективных индикаторов, позволяющих оценить неформальную занятость населения, невозможно отслеживать результативность программ по ее снижению.

В Казахстане оценка неформальной занятости осуществляется на основе концептуальных положений, отраженных в резолюции, принятой 15-й Международной конференцией статистиков труда о статистике занятости в неформальном секторе (1993 год), руководящих принципов по статистическому определению неформальной занятости, одобренных 17-й Международной конференцией статистиков труда, а также рекомендаций Делийской группы. Исходя из международных рекомендаций, Агентство Республики Казахстан отражает неформальную занятость в двух аспектах: в *неформальном секторе* и по *неформальной занятости*.

В целях измерения занятости в неформальном секторе Агентством по статистике Республики Казахстан используются следующие методологические положения и определения⁶:

- *занятость в неформальном секторе* включает лиц, которые, независимо от их статуса занятости, в течение отчетного периода были заняты в основной деятельности на предприятиях неформального сектора;
- *предприятия неформального сектора* – это предприятия домашних хозяйств, которые осуществляют рыночное производство товаров и услуг и не имеют статуса юридического лица.

Не относятся к неформальному сектору лица, работающие по найму в домашних хозяйствах, и лица, занятые производством продукции сельского хозяйства только для собственного потребления.

Домашние хозяйства, которые производят сельскохозяйственную продукцию полностью или частично для продажи или обмена, включаются в неформальный или формальный сектор в зависимости от того, имеют ли они государственную регистрацию или нет.

В целях измерения неформальной занятости Агентством по статистике Республики Казахстан используются нижеследующие методологические положения и определения.

Неформальная занятость включает лиц со следующим статусом:

- самостоятельные работники, которые работают за свой счет без регистрации предприятия;
- работодатели, которые работают на предприятиях неформального сектора;
- члены неформальных производственных кооперативов;
- неоплачиваемые работники семейного предприятия формального или неформального сектора;
- наемные работники, работающие у физических лиц или в крестьянских (фермерских) хозяйствах, а также на предприятиях формального и неформального сектора, если они были приняты на основе устной договоренности либо работодатель не перечисляет за них отчисления на социальное страхование, или у них нет права на медицинский оплачиваемый отпуск, права на ежегодный оплачиваемый трудовой отпуск;

⁶ Методологические положения по статистике. 2-е изд. / под общей ред. А. А. Смаилова. Астана, 2010; Национальные счета Республики Казахстан 2004–2008. Статистический сборник / под редакцией А. А. Смаилова. Астана, 2010.

-
- лица, работающие на личном подворье, которые производят сельскохозяйственную продукцию исключительно для собственного потребления.

Формальная занятость включает работодателей, работающих на предприятиях формального сектора, членов формальных производственных кооперативов и наемных работников, принятых на работу по трудовому договору, имеющих право на медицинский оплачиваемый отпуск и на оплачиваемый трудовой отпуск, и для которых работодатель производит отчисления на социальное страхование.

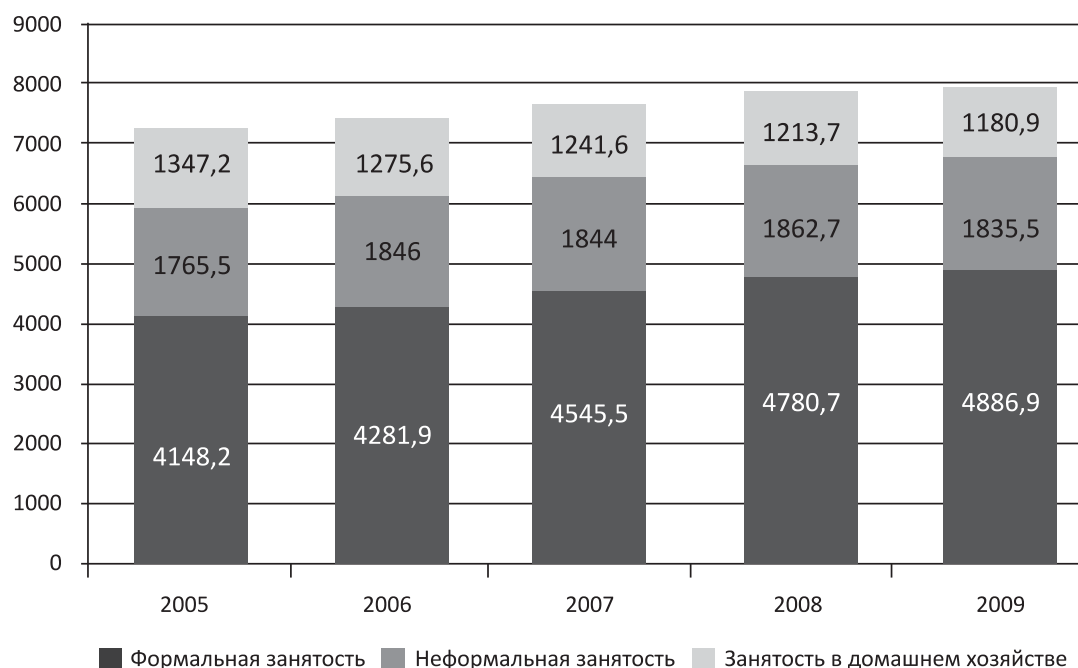
Оценка неформального сектора и неформальной занятости населения в Республике Казахстан проводится ежеквартально на основе «Анкеты выборочного обследования занятости населения».

Анкета содержит различные вопросы, касающиеся характеристик занятости населения (статус занятости, место работы, вид экономической деятельности предприятия, регистрация деятельности, режим работы, социальные гарантии работника и т.д.). Для определения и характеристики неформального сектора занятости населения в анкету включены такие пункты, как: статус деятельности опрашиваемого лица; правовая основа предприятия и его размер; место работы работника. Основным критерием при определении неформального сектора является вопрос анкеты о статусе деятельности опрашиваемого лица. Так, например, лица, которые производят сельскохозяйственную продукцию на личном подворье для собственного потребления, относятся к сектору домашних хозяйств. Если же опрашиваемое лицо производит сельскохозяйственную продукцию на личном подворье как для частичного собственного потребления, так и для обмена и (или) перепродажи (только для продажи или обмена), то его относят либо к формальному, либо неформальному сектору экономики.

Для определения и идентификации статуса наемных работников относительно *неформальной занятости* в анкету включены следующие вопросы: имеется ли у него (нее) трудовой договор; отчисляются ли работодателем налоги по социальному страхованию; имеет ли он (она) право на оплачиваемый трудовой отпуск, отпуск по болезни; отпуск по беременности и родам.

Начиная с 2005 года, исходя из представленных методических положений и определений, неформальная занятость стала отражаться в материалах Агентства по статистке Республики Казахстан. Как показывают статистические данные, в 2005 году каждый четвертый занятый был вовлечен в неформальные виды занятости (диаграмма 3.1).

Диаграмма 3.1. Распределение занятости населения в Казахстане в 2005–2009 гг., тыс. чел.



Источник: Экономическая активность населения Казахстана 2005–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.

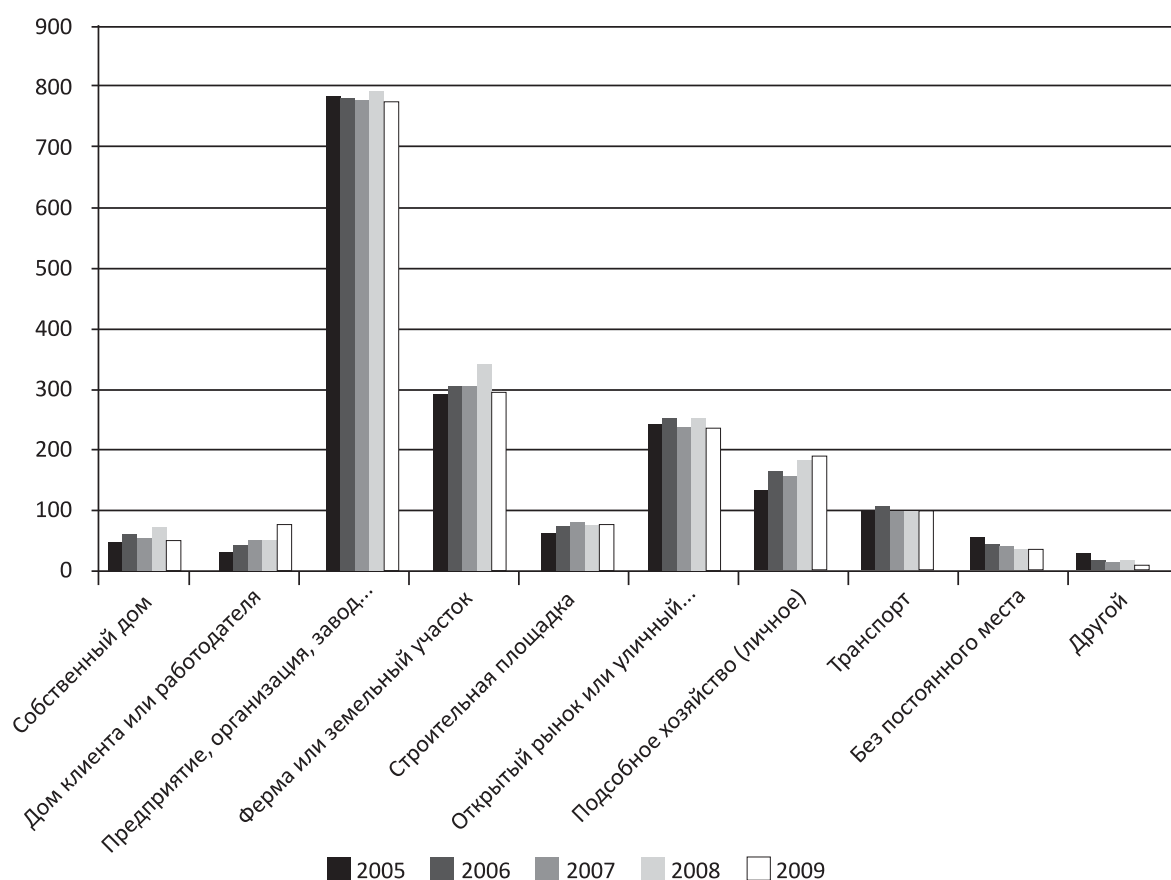
В течение пяти лет, с 2005 по 2009 год, было отмечено увеличение численности неформально занятых с 1765,5 тыс. человек в 2005 году до 1835,5 тыс. человек в 2009 году.

В этот период наиболее сильно возросла численность работников, неформально занятых в доме частного лица или работодателя. Их численность возросла с 28,7 тыс. человек до 74,2 тыс. человек, или более чем в 2,6 раза.

В советский период работа вне государственного сектора не пользовалась уважением. Неформальная работа на дому (уход за ребенком, приготовление пищи, мелкое строительство и ремонт и т.д.) были нечастым явлением. С трансформацией экономики и построением рыночной многие граждане Казахстана изменили свое отношение к таким работам. Более того, если работодатель предоставляет высокую заработную плату, многие неквалифицированные работники стали предпочитать данный тип работы.

С 2005 по 2009 год достаточно сильно выросла неформальная занятость наемных работников в подсобном хозяйстве (на личном подворье).

Диаграмма 3.2. Неформальная занятость по месту работы в РК, 2005–2009 гг., тыс. чел.



Многие граждане Казахстана, особенно в сельской местности, имеют личное подворье. Безработица, рыночная экономика и стремление к экономической независимости, с одной стороны, и проблемы с регистрацией индивидуального предпринимательства, с другой, являются основными причинами увеличения неформальной занятости в подсобном хозяйстве (на личном подворье). Обычно доход, который получают индивидуальные предприниматели от своей деятельности в подсобном хозяйстве, незначителен и носит сезонный характер, поэтому они избегают официальной регистрации. В случае найма других работников они также делают это неофициально. В течение пяти лет, с 2005 по 2009 год, несмотря на абсолютное увеличение числа неформально занятых с 1765,5 тыс. человек до 1835,5 тыс. человек, их доля в общей численности занятых уменьшилась с 24,3 до 23,2%.

Проблемы статистического отражения неформальной занятости. Как показывает анализ экономической и статистической литературы, точная оценка масштабов неформальной занятости по определению достаточно проблематична⁷. В первую очередь это касается точной оценки количества людей, вовлеченных в такой тип занятости. Задача еще более усложняется в случае учета работников, работающих неформально по совместительству, когда один и тот же человек может учитываться многократно, причем как в формальном, так и неформальном секторах экономики. В связи с этим мы присоединяемся к мнению российских исследователей, которые отмечают, что «российская традиция изучения природы неформальной занятости в основном представляет так называемый дуалистический подход, при котором неформальная занятость не рассматривается в отрыве от занятости формальной, а напротив, предполагаются сильные взаимопроникновения и взаимное развитие двух секторов (фактически речь

⁷ <http://www.socpol.ru/publications/PDF/nz.pdf> Синявская О. В. Неформальная занятость в современной России: измерение, масштабы, динамика. Научные проекты НИСП – HSP Working papers WP5/2005/01; Гимпельсон В. Е. Занятость в неформальном секторе в России: угроза или благо? Препринт; WP4/2002/03. – М.: ГУ–ВШЭ, 2002; Варшавская Е. Я., Донова И. В. Неформальная занятость как основная и дополнительная работа: масштабы, состав занятых, специфика. Отчет по гранту НИСП.

идет не о четко изолированных множествах, но скорее о континууме формально-неформальных отношений)»⁸.

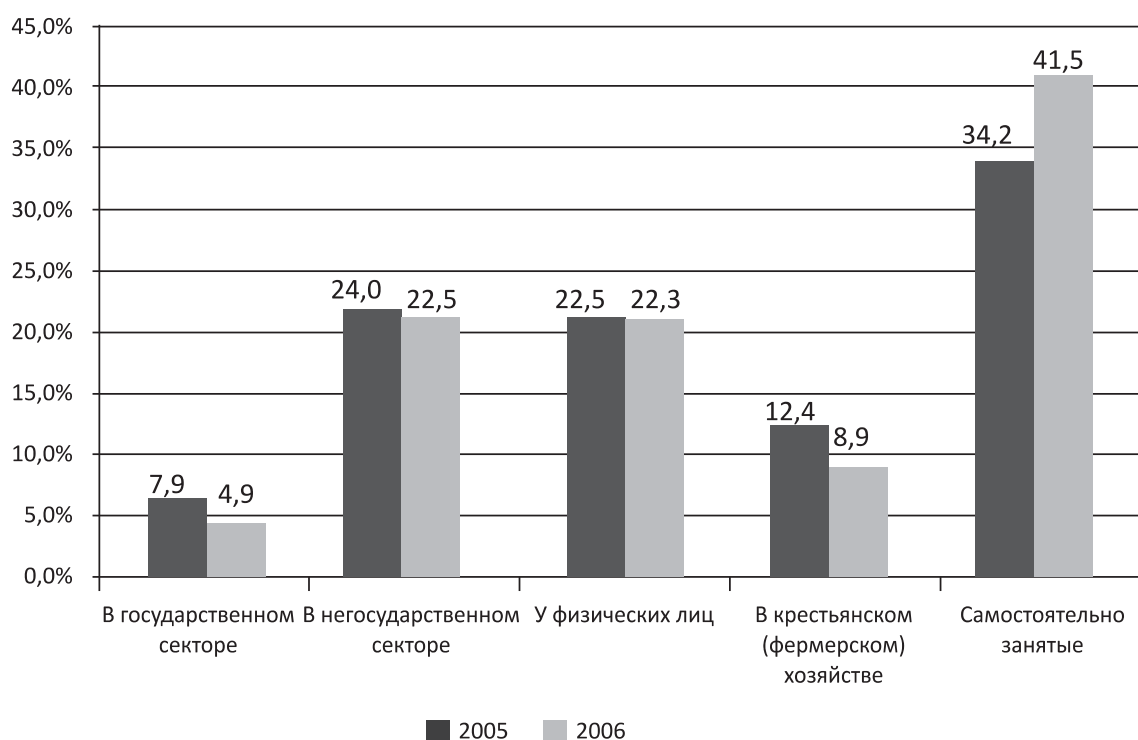
На наш взгляд, в будущем при учете занятости более корректно будет использовать временной фактор как единицу учета в формальной и неформальной занятости (например, количество отработанных часов).

Конечно, реализация данного положения может на первый взгляд показаться проблематичной и даже невозможной, тем более в международном аспекте. Однако развитие новых технологий и средств информатизации и компьютеризации позволит в будущем перейти на данную единицу учета труда.

4. Особенности структуры неформальной занятости в Казахстане

Неформальная занятость в государственном секторе. Неформальная занятость в государственном секторе связана не только с проблемами ее официальной оценки, но и с юридическими, правовыми аспектами. Например, в 2005 году, согласно статистическим данным, в государственном секторе Казахстана 122,6 тыс. человек, или 6,9%, работали неформально (диаграмма 4.1).

Диаграмма 4.1. Структура неформальной занятости в 2005, 2009 гг., %



Источник: Экономическая активность населения Казахстана 2005–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.

Данный факт вполне объясним, ведь государственные организации иногда вынуждены нанимать работников на короткий период без заключения договоров. Это происходит, например, в случае проведения погрузочно-разгрузочных работ при переезде организации на новое место и т.д. Наемные работники в

⁸ http://www.socpol.ru/publications/pdf/190304_sinyav.pdf Синявская О. В., Малеева Т. М., Попова Д. О. Неформальная занятость в России: методологические подходы и эмпирические оценки.

данном случае получают заработную плату не через фонд организации с соответствующим перечислением в пенсионный фонд, фонд социального страхования и т.д., а по другим статьям, что позволяет отнести их работу к неформальной занятости.

Неформальная занятость в негосударственном секторе. С формированием рыночной экономики значительная часть населения Казахстана начала трудиться в негосударственном секторе экономики. В 2009 году из общей численности наемных работников в данном секторе формально работали 50,3%. Поскольку в данном секторе, в отличие от государственного, имеется больше возможностей работать неформально (в частности, отсутствуют проверки по линии государственного счетного комитета, работники не подпадают под закон о государственных служащих и т.д.), доля неформально занятых в негосударственном секторе значительно выше. Так, например, в 2009 году 412,3 тыс. человек, или 22,5 % из общей численности неформально занятых наемных работников работали в негосударственных организациях.

Неформальная занятость у физических лиц. В Казахстане многие наемные работники работают без оформления контрактов и договоров у физических лиц. На основе устной договоренности они выполняют различные работы по строительству и реконструкции их частных домов, очистке территории, перевозке различных грузов и т.д. В 2005 году 397,3 тыс. наемных работников работали в Казахстане неформально у данной категории граждан. В 2009 году их число возросло до 409,3 тыс. человек и составило 22,5% от всех неформально занятых наемных работников.

Неформальная занятость в крестьянских фермерских хозяйствах. В крестьянских фермерских хозяйствах Казахстана в 2005 году большая часть наемных работников работала неформально. Так, например, если численность легально работающих наемных работников составляла 100,6 тыс. человек, то неформально работающих было 218,9 тыс., т.е. в два раза больше. К 2009 году численность легально работающих наемных работников стала увеличиваться, и к 2009 году она составила 161,5 тыс. человек. Численность нелегально работающих снизилась и составила 163,5 тыс. человек, т.е. в 2009 году половина наемных работников в крестьянских фермерских хозяйствах работала легально и половина – нелегально. Необходимо отметить, что снижение нелегально работающих наемных работников в данном секторе не было стабильным. Более того, в 2007 году численность нелегально работающих в фермерских хозяйствах составляла 241,0 тыс. человек, т.е. в абсолютном выражении возросла. Довольно значительное снижение неформальной занятости произошло здесь только в 2009 году. По сравнению с 2008 годом она снизилась с 220,2 тыс. человек до 163,5 тыс., или почти на четверть.

В целом же, как видно из представленной выше диаграммы, по отношению ко всему неформально занятому населению страны в 2009 году доля наемных работников, работающих в крестьянских фермерских хозяйствах, составляла 8,9%.

Самостоятельные работники, работающие неформально. Значительная часть неформально занятого населения Казахстана работает в статусе самостоятельно занятых. В 2009 году 41,5% занятого населения работало в неформальном статусе, причем их численность по сравнению с 2005 годом возросла как в абсолютном, так и относительном выражении. Если в 2005 году их было 603,5 тыс. человек, или 34,2%, то в 2009 году – 761,3 тыс. (41,5%).

Следует отметить, что темпы роста численности неформально самостоятельно занятого населения были в эти годы выше темпов роста легально занятых. Так, например, в течение пяти лет доля легально занятого населения, работавшего в статусе самостоятельно занятого, возросла на 8,1%, а нелегально занятого – на 26,1%.

Самостоятельно занятая категория людей работает в Казахстане неформально в самом разном качестве. Часть из них являются работодателями, часть – членами производственного коллектива, часть трудится в качестве неоплачиваемых работников семейных предприятий. Необходимо отметить, что темпы роста неформально занятых работающих в качестве работодателей достаточно высоки. За пять лет, с 2005 по 2009 год, их численность возросла в 6,5 раза.

Определенная часть неформально занятого населения в Казахстане работает в семейном бизнесе и не имеет каких-либо официальных контрактов или трудовых соглашений. Во многих случаях трудовые отношения строятся на существовании родственных связей между ними. Эти взаимоотношения форми-

руются исходя из возраста, пола и степени родства. Компенсация за труд осуществляется в различных формах (натуральной, денежной, в форме помощи в получении образования детей). Размеры и время компенсации за труд зависят от разных обстоятельств. В 2009 году в этот тип неформальной занятости было вовлечено 65 тыс. человек.

5. Неформальная занятость и самозанятость в сельском хозяйстве

Как было представлено выше, около трети занятого населения Казахстана работает в сельском хозяйстве. Сельское хозяйство является одним из приоритетов развития страны. В то же время оно имеет ряд острых социальных проблем, и одной из них является обеспечение занятости. Низкие доходы населения в сельском хозяйстве являются причиной не только миграции из сел в города, но и существования в этом секторе неформальной занятости.

В Казахстане в 2009 году 15,3% всех неформально работавших наемных работников, или каждый шестой, работали в аграрном секторе.

Основная часть неформально занятого населения в Казахстане имеет статус самостоятельно занятого населения. В 2009 году каждый третий неформально занятый (33,7%) имел подобный статус. Их деятельность во многих случаях связана с розничной торговлей и оказанием различных услуг населению. Многие из них неформально работают в качестве водителей такси и занимаются так называемым извозом. Немало среди них тех, кто оказывает образовательные и медицинские услуги в виде репетиторства, консультаций, лечения на дому и т.д. Значительная доля самостоятельно занятого населения работает в домашнем хозяйстве. В 2005 году их насчитывалось в Казахстане 1297,1 тыс. человек. К 2009 году их численность постепенно снизилась и составила 1125,5 тыс. человек.

В силу особой социальной остроты правительство Республики Казахстан в лице министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан в настоящий период разрабатывает национальную программу, посвященную данной проблеме.

Следует отметить, что более 70% самостоятельно занятого населения проживает в сельской местности. Во многих случаях самостоятельно занятое население, проживающее на селе, получает доходы от работы на личном подворье. Почти 60% продукции, полученной на личном подворье или приусадебном участке непосредственно или путем переработки, они продают⁹.

Согласно проведенному автором обследованию в г. Алматы, многие сельские работники, не имеющие постоянной работы, приезжают из села в город и с целью неформальной занятости. Они, например, прибывают в Алматы из близлежащих Южно-Казахстанской, Джамбульской, Алматинской, а иногда и более отдаленных областей, поскольку Алматы по уровню заработной платы один из лидеров среди городов Казахстана. Почти все приезжие – это молодые люди. В селе они имеют дома, где живут с родителями и помогают им в сельскохозяйственных работах (сев и уборка урожая, сенокос и т.д.). Из-за сезонного характера работы и низкого дохода в селе они периодически приезжают на неформальные заработки в город. Здесь они в целях экономии арендуют комнату или квартиру (в большинстве случаев это временки в частных домовладениях) на несколько человек. В городах уже есть определенные улицы, места и точки, где потенциальные работники ждут работодателей. При переговорах с работодателем основным вопросом является сумма оплаты, а условия работы отходят на второй план. Вопрос о формальном трудовом соглашении вообще не поднимается. В основном в переговорах с работодателем они ставят условие, чтобы их ежедневный заработок не был меньше ежедневного заработка среднего городского жителя Алматы, однако зачастую высокая конкуренция между работниками заставляет их соглашаться и на гораздо более низкую оплату труда.

Сравнивая уровень жизни в городе и на селе, многие из приезжих начинают думать о переезде в город на постоянное жительство.

⁹ См.: Шокаманов Ю. К. Методология формирования численности самостоятельно занятого населения.

6. Неформальная занятость трудовых мигрантов и детский труд в Республике Казахстан

Как и многие страны с открытой экономикой, Казахстан принимает значительное число трудовых мигрантов. Часть из них работает легально и довольно значительная – нелегально. Для привлечения иностранной рабочей силы на легальную работу правительство Республики Казахстан ежегодно устанавливает квоту.

Согласно правилам квотирования, местные исполнительные органы занятости в срок до 1 октября каждого текущего года на основании заявок работодателей должны представлять в министерство труда и социальной защиты населения обоснование необходимости привлечения иностранной рабочей силы на предстоящий год. Министерство труда и социальной защиты населения на основании этих предложений до 1 декабря вносит в правительство республики проект нормативного правового акта об установлении квоты на предстоящий год. Для получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы работодатель обязан прежде всего осуществить поиск работников на внутреннем рынке труда (не позже чем за месяц до обращения за получением разрешения).

В Казахстане официально работают представители более 130 стран мира. Наибольшая численность официальных трудовых мигрантов – 58,8 тыс. человек – была отмечена в Казахстане в 2007 году. В результате глобального кризиса она снизилась в 2008 году до 54,2 тыс., а в 2009 году до 31 тыс. человек. В основном иностранная рабочая сила, или официальные трудовые мигранты, работают в строительстве (более 60%), в добывающей и обрабатывающей промышленности (около 20%). Иностранцы заняты официально также на транспорте, в сфере здравоохранения, гостиничном и ресторанном бизнесе и т.д. Трудовые мигранты также работают в сельском хозяйстве, в частности, в рамках межгосударственного соглашения между Кыргызстаном и Казахстаном о привлечении киргизских работников на сезонные работы в Казахстан.

По сравнению с официально работающими трудовыми мигрантами численность нелегально занятых трудовых мигрантов значительно больше: в 2002 году их насчитывалось около полумиллиона, а сегодня, по оценкам экспертов, она достигает миллиона человек и более – в зависимости от сезона.

Как и официально работающие, неформальные трудовые мигранты заняты в строительстве. Особенно ярко это проявилось при строительстве новой «северной» столицы, г. Астана, и «южной» – г. Алматы.

В республике проблемам неформальной трудовой миграции уделяется большое внимание. Данная проблема неоднократно освещалась в СМИ, ей были посвящены исследования таких международных организаций, как Международная организация труда (МОТ), Программа развития ООН (ПРООН), Фонд ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Международная организация по миграции (МОМ) и т.д.

Проблемы трудовой миграции стоят довольно остро. Основная масса неформальных трудовых мигрантов прибывает в Казахстан из соседних стран Центральной Азии – Узбекистана, Киргизии, Таджикистана. Это обусловлено отсутствием визового режима между Казахстаном и этими государствами, знанием мигрантами русского и казахского языка, наличием родственных связей и т.д. Согласно результатам исследования, проведенного в 2010 году представительством МОМ в Казахстане, основными видами и местами деятельности неформальных трудовых мигрантов являются торговля, строительство, сельское хозяйство, рестораны, гостиницы, увеселительные заведения, домашнее хозяйство и т.д. Неформальные трудовые мигранты зачастую вынуждены работать нелегально, в частности, из-за запрета на выдачу официальных талонов для торговли. В период кризиса ситуация усугубилась.

Доходы неформальных трудовых мигрантов существенно различаются: высокооплачиваемые получают в 4–6 раз больше низкооплачиваемых. Наибольший доход имеют трудовые мигранты, занятые в торговле. Ежемесячно они зарабатывают от 70 до 100 тыс. тенге. Высокие доходы имеют строители – от 60 до 100 тыс. тенге. Низкие доходы у дворников – 15–25 тыс. тенге в месяц. Сезонные работники, занятые в основном на сельскохозяйственных работах, зарабатывают за сезон около 400 долларов США.

Условия труда неформальных трудовых мигрантов не соответствуют не только санитарным, но и элементарным человеческим условиям. Они торгуют на морозе и под дождем, в не оборудованных для торговли местах. Строители не имеют средств защиты при работе в опасных условиях труда. Многие сезонные нелегальные трудовые мигранты не имеют выходных дней. Сезонные работники лишены даже элементарных жилищных условий. Они спят в палатках, в лучшем случае в бараках, по 10–15 человек. Неформальные трудовые мигранты, занятые в строительстве, работают вахтовым методом по 15 дней, по 10 (иногда до 15) часов в сутки.

Половозрастная структура неформальных трудовых мигрантов сегрегирована: мужчины в основном работают в строительстве, женщины – в торговле и домашнем хозяйстве. В сельском хозяйстве на сезонные работы привлекаются как мужчины, так и женщины и дети.

К числу особо острых социальных проблем в области неформальной занятости в Казахстане следует отнести детский труд. Дети в силу своих физических, возрастных особенностей и ограничений не должны работать и по закону не имеют права заключать официальные трудовые контракты. Вместо учебы в школе они работают, причем чаще всего не на себя, а на взрослых людей, эксплуатирующих их под различными предлогами.

В период кризиса и на фоне перехода к рыночной экономике в 1990-х годах неформальный детский труд в Казахстане не привлекал значительного внимания. В 2000-е годы с началом экономического роста и оздоровлением социально-экономической ситуации детский труд стал вызывать в обществе недовольство и осуждение. Для разрешения данного вопроса при министерстве труда и социальной защиты населения был создан Национальный координационный совет по борьбе с наихудшими формами труда несовершеннолетних. Наряду с этим в настоящее время в республике действует ряд международных и отечественных организаций, занимающихся проблемами детского труда. В частности, в 2006 году Международная организация труда провела исследование, посвященное использованию детского труда на сельскохозяйственных работах по выращиванию и уборке табака и хлопка. В 2009 году Детский фонд ООН изучал вопросы торговли детьми и эксплуатации детей в Центральной Азии. В 2010 году Международная организация труда и общественный фонд «Детский фонд Казахстана» провели пилотное социологическое исследование в Алматинской и Южно-Казахстанских областях, посвященное положению детей мигрантов в Казахстане.

Согласно результатам их исследований, а также другим публикациям, в Казахстане дети в основном привлекаются к нелегальным сельскохозяйственным работам. Они работают на полях и в садах не только при уборке урожая, но и при посадке, обработке различных овощей, фруктов, бахчевых культур. В городских условиях они часто подрабатывают мытьем машин, продажей товаров на неорганизованных рынках. В некоторых случаях криминальные лица либо неблагополучные семьи заставляют их заниматься попрошайничеством, воровством и даже проституцией.

Определить точное число неформально занятых детей достаточно трудно. Этот вопрос до некоторой степени может быть разрешим в случае использования данных департаментов внутренних дел страны, поскольку неформальный детский труд в основном связан с эксплуатацией детей, но здесь не все однозначно. Некоторые родители в благополучных семьях в целях трудового воспитания разрешают детям работать во время каникул или в свободное от учебы время, и это положительно воспринимается окружающими.

Однако такие подработки не согласуются с общей концепцией Международной программы МОТ по искоренению детского труда (МОТ– ИПЕК).

7. Достойная работа и неформальная занятость в Казахстане

Концепция достойного труда, выдвинутая Международной организацией труда, достаточно ясно обозначила, что неформальная занятость связана с отсутствием социальных гарантий работников. В частности, как отмечалось в 2002 году на 90-й сессии Международной конференции труда в докладе «Достойный труд и неформальная экономика», неформально занятые работники «лишены 7 важнейших гарантий:

- гарантированного доступа на рынки труда;
- защищенной занятости (от увольнений, стабильной занятости);
- защищенных рабочих мест (в плане возможностей повышения квалификации, карьеры);
- гарантий безопасности труда;
- гарантий повышения квалификации;
- гарантий дохода;
- гарантий представительства».

Перечисленные гарантии по сути являются основой построения социально ориентированного правового государства. Однако эти гарантии отсутствуют в Казахстане у неформально занятых работников. В целях реализации концепции достойного труда Агентством по статистике Республики Казахстан осуществляется мониторинг занятых по следующим индикаторам:

- 1) возможность получения (нахождения) работы и свободный ее выбор, выражающийся в количестве и уровне занятых и безработных на рынке труда;
- 2) стабильность и защищенность труда (работы), отражающиеся в наличии у работников официального трудового контракта на неопределенный срок; степень социальной защищенности занятого населения и уровень его охвата профессиональным обучением, возможностью подготовки и переподготовки;
- 3) социальный диалог и трудовые отношения, выражающиеся в охвате работников трудовыми коллективными договорами или профсоюзами, уровне их социальной поддержки (защиты) со стороны работодателей;
- 4) безопасность труда в виде наличия на производстве неблагоприятных или опасных условий труда, а также степень охвата социальным страхованием от несчастного случая на производстве;
- 5) продолжительность труда в рамках нормального рабочего времени в объеме 40 часов в неделю;
- 6) гармоничное сочетание трудовой деятельности с семейной жизнью, т.е. возможность совмещения домашних обязанностей и работы.

Анализ концепции достойного труда по первому индикатору показывает, что в 2009 году в Казахстане 7903,4 тыс. человек имели работу и были заняты, что составило 94,1% от всего экономически активного населения. Остальные 5,9% не имели работы, т.е. не получили (не нашли) ее.

В контексте анализа второго индикатора в 2009 году, согласно статистическим данным, 4,4% занятых не имели стабильной работы. Во многих случаях они работали на основе устной договоренности и потому не имели официальных соглашений, гарантирующих социальную защиту, профессиональное обучение, возможности подготовки и переподготовки. По сути они были заняты неформально.

Анализ наличия трудовых соглашений, обеспечивающих достойный труд, показывает, что в 2009 году 196,3 тыс. человек, или 2,5% от всех занятых, имели временную работу. Это было обусловлено сезонным или случайным характером работы. Временная работа выполнялась на основе контракта или устной договоренности, а также исходя из объема работы. Из этого следует вывод, что 2,5% занятого населения в 2009 году не были охвачены достаточной социальной поддержкой со стороны работодателей, не имели возможность вести социальный диалог с ними.

Четвертый индикатор, касающийся обеспечения безопасных условий труда, показывает, что 844,0 тыс. человек (10,7%) из всего занятого населения страны работали в 2009 году в неблагоприятных или опас-

ных условиях, при этом только 277,1 тыс. человек имели в этот год страховой полис от несчастного случая. Страховой полис был оплачен для 212,8 тыс. рабочих работодателем, а 64,2 тыс. занятых оплатили его за собственный счет.

Анализ пятого индикатора показывает, что из-за желания иметь дополнительный доход или вследствие требований, установленных работодателем по производственной необходимости, необходимостью выполнения общественных обязанностей и т.д., 1383,7 тыс. человек (17,5% ко всему занятому населению) работали в Казахстане в 2009 году больше 40 часов в неделю. Следует отметить, что реализация концепции достойного труда в контексте соблюдения ее нормальной продолжительности труда часто сдерживается в Казахстане из-за желания самих работников работать дополнительное время. При этом они хотели бы это делать как по месту основной работы, так и по месту другой, дополнительной работы.

Гармоничное сочетание трудовой деятельности и семейных обязанностей в Казахстане проявляется в том, что 1779,1 тыс. занятых по месту основной работы имели право на отпуск по беременности и родам и при рождении ребенка получали от работодателя социальные выплаты. Кроме того, 1703,0 тыс. занятых имели право на дополнительный отпуск по уходу за ребенком.

Представленные выше индикаторы достойного труда в Казахстане характеризуют условия и возможности труда официально занятого населения. При этом неформально занятое население имеет рабочие места, которые по своему качеству несопоставимы с защищенным достойным трудом в реальном секторе экономики страны.

Многие из неформально занятых, опасаясь увольнения, работают больше установленного законом времени. Если в 2009 году только 11,0% официально занятых работало 46–50 часов, то среди неформально занятых их было 12,4%. Если среди официально занятых более 51 часа в неделю работало 1,5%, то среди неформально занятых их было 2,4%.

Требования к условиям труда неформально занятых работников во многих случаях не соблюдаются работодателями и не защищаются самими работниками ввиду отсутствия официально заключенного трудового контракта. Такие работники не только не являются членами каких-либо профессиональных союзов, но и не имеют возможности в них вступить. Как правило, неформально занятые работники имеют более низкий уровень образования. Если в 2009 году среди официально занятых 34,7% имели высшее образование, то среди неформально занятых их было только 13,0%. Если среди официально работающих среднее профессиональное образование имели 30,6%, то среди неформально занятых их было 24,8%. Отсутствие у них достаточных знаний, а в некоторых случаях неверие в действенность кодекса «О труде» и Закона Республики Казахстан «О занятости населения» являются причиной того, что они работают вне установленных законодательством требований и рамок, оговоренных республиканской концепцией «Достойный труд».

8. Существующая политика и меры в отношении неформальной экономики

О приоритетности и срочности решения проблемы неформальной экономики было заявлено правительством Республики Казахстан 30 сентября 2005 году. Правительство одобрило программу «Основные направления экономической политики и организационных мер по сокращению размеров теневой экономики в Республике Казахстан в 2005–2010 гг.» № 969.

Основной целью программы было снижение теневой экономики посредством совершенствования экономических, законодательных и административных мер. Программа базировалась на предложениях министерств, финансовых и общественных организаций, исследовательских институтов, которые представляли государственные интересы¹⁰.

¹⁰ Институт экономики МОН РК был одним из учреждений, которые направили свои предложения относительно решения проблем неформальной экономики.

В соответствии с главными положениями программы основными причинами теневой экономики в Казахстане были:

- низкий уровень экономического развития и благосостояния населения;
- административные препоны;
- несовершенство системы регистрации и оценки теневой экономики;
- несовершенство налоговой системы;
- доминирующее использование наличной формы оплаты и слабое развитие системы, позволяющей использовать кредитные карты.

В таблице 8.1 представлено ранжирование этих проблем по степени важности.

Таблица 8.1

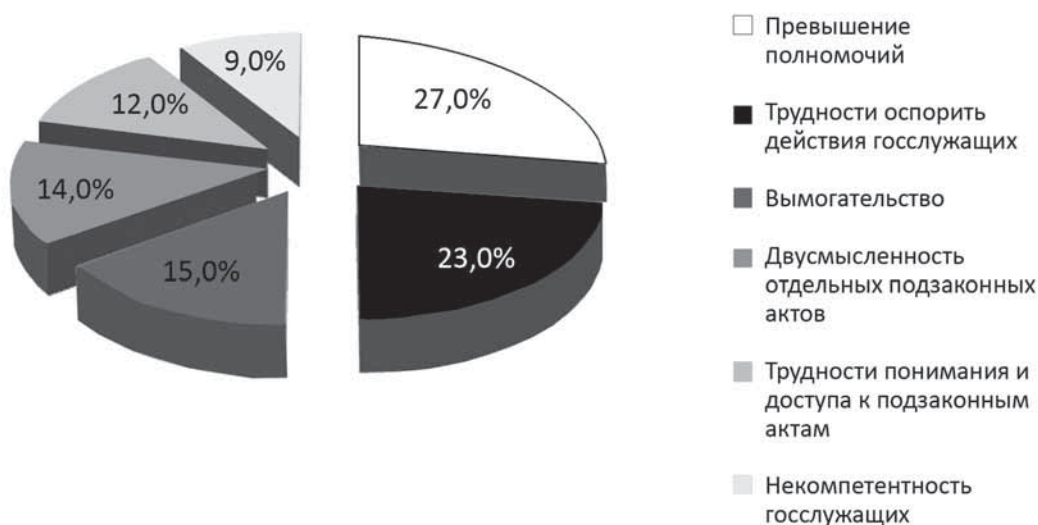
Наименование блока причин	Рейтинг значимости причин
Невысокий уровень развития экономики и благосостояния населения	9
Зарегулированность процедур открытия и ведения бизнеса, что порождает коррупционную деятельность	8
Несовершенство методов оценки размеров теневой экономики путем обмена информацией между государственными органами	7
Недостаточно развитая материально-техническая база органов администрирования и борьбы с экономическими преступлениями	6
Несовершенство законодательства, регламентирующего разделение дохода между государством и остальной экономикой, а также высокие таможенные тарифы	5
Преобладание наличной формы расчета и слабый уровень развития сети приема платежных карточек	4

Источник: Программа Правительства Республики Казахстан «Основные направления экономической политики и организационных мер по сокращению размеров теневой экономики в Республике Казахстан в 2005–2010 гг.» № 969 от 30 сентября 2005 г.

В программе подчеркнуто, что административные барьеры являются одной из основных причин существования теневой экономики. Население и предприниматели не находят взаимопонимания с государственными служащими. Они не могут отстаивать свои доводы из-за недопонимания и неясности нормативных актов. Очень часто служащие официальных органов субъективны в своих суждениях. Инструкции и нормы официальных документов плохо проработаны.

Согласно обследованию, проведенному Институтом экономических исследований, 27% респондентов были не удовлетворены поведением чиновников и превышением ими своих полномочий (диаграмма 8.1).

Диаграмма 8.1



Источник: «Основные направления экономической политики и организационных мер по сокращению размеров теневой экономики в Республике Казахстан в 2005–2010 гг.».

На основе анализа причин существования теневой экономики правительство страны включило в план развития национальной экономики и повышения благосостояния населения мероприятия по ее сокращению.

Данное направление предусматривало решение таких задач, как:

- обеспечение ежегодного экономического роста на уровне не меньше 8%;
- обеспечение ежегодного роста доходов на душу населения не ниже 6%.

Относительно улучшения благосостояния населения и развития социального сектора в программе планировалось уменьшить коэффициент бедности до 8%.

Программа включала мероприятия по улучшению существующего законодательства в области развития бизнеса, в частности, предусматривалось внесение поправок в Закон «Об административных правонарушениях». В программе указано на необходимость разработки Закона «О частном предпринимательстве».

Один из разделов программы был посвящен сокращению неформальной занятости. В этом направлении программа предусматривала:

- принятие нового Трудового кодекса;
- подписание международных соглашений с Китаем и странами СНГ относительно трудовой миграции;
- внедрение в практику почасовой оплаты труда;
- возможность предоставления работы в форме совместительства.

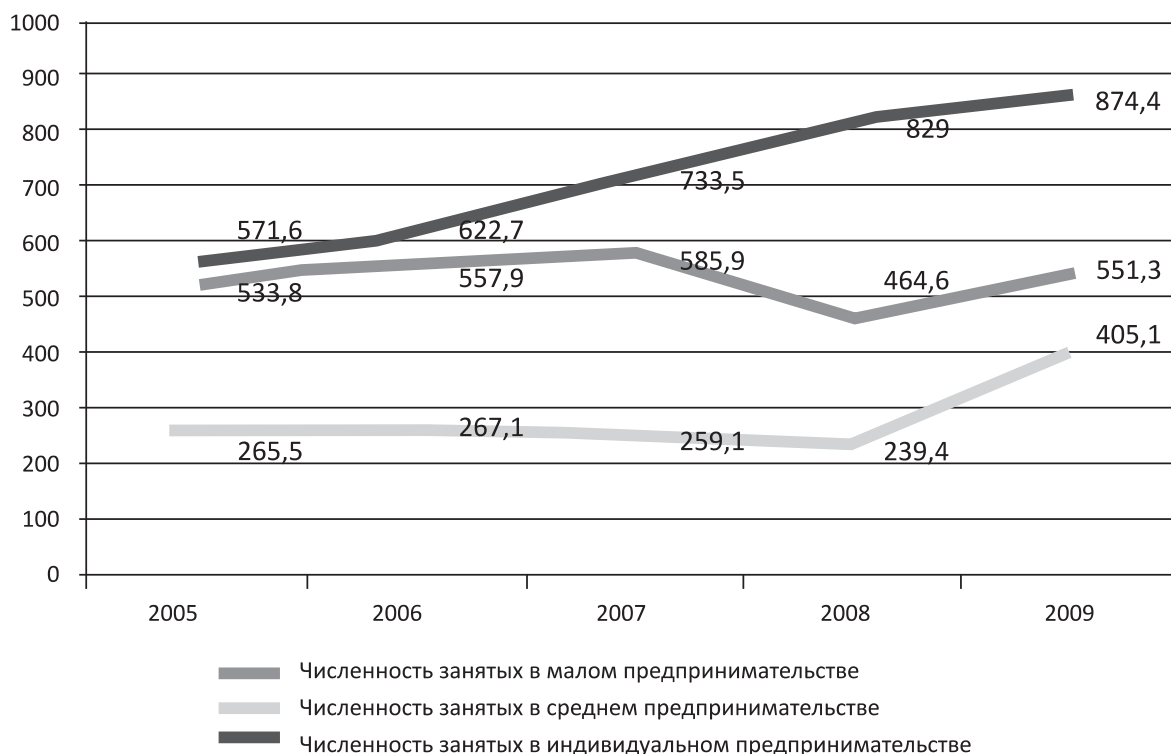
Анализ реализации программы показал, что не все запланированные мероприятия были осуществлены. Как было отмечено в первом разделе, из-за глобального экономического кризиса и других обстоятельств ежегодный экономический рост в 2008 году составил 3,3%, а в 2009 году – 1,2%. Ежегодный рост доходов на душу населения в 2008 году составил 2,0% и –0,2% в 2009.

При этом некоторые направления программы по снижению уровня теневой экономики были реализованы. Так, были приняты поправки в Закон Республики Казахстан «Об административных правонарушениях».

ниях». 10 декабря 2008 года был принят новый Закон Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)»¹¹. 31 января 2006 года был одобрен Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве»¹².

С принятием Закона Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» в республике значительно увеличилась численность индивидуальных предпринимателей (диаграмма 8.2). Как видно из диаграммы, с 2006 года численность занятых в индивидуальном предпринимательстве стала ежегодно увеличиваться.

Диаграмма 8.2. Численность занятых в предпринимательстве в РК, 2005–2009 гг., тыс. чел.



Среди мер, предпринятых в стране по снижению неформальной занятости, следует отметить принятие 15 мая 2007 года нового Трудового кодекса¹³. В сравнении с предыдущим законом новый Трудовой кодекс регулирует не только трудовые отношения, но и социальное партнерство, безопасность и охрану труда.

Особо следует отметить, что новый закон ввел совместительство в правовые рамки, чего не было в старом законе, и с этого времени многие работодатели стали использовать возможности найма работников по совместительству.

¹¹ Закон Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» от 10 декабря 2008 г.

¹² Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» от 31 января 2006 г.

¹³ Закон Республики Казахстан «Трудовой кодекс Республики Казахстан» от 15 мая 2007 г.

9. Основные направления сокращения неформальной занятости в Республике Казахстан

Анализ неформальной занятости и неформальной экономики показывает их тесную взаимозависимость. Оба явления почти неотделимы друг от друга. Многие исследователи при анализе неформальной занятости параллельно затрагивают проблемы неформальной экономики. Вместе с тем проблемы неформальной занятости и, соответственно, основные меры по ее сокращению имеют свою специфику.

Во-первых, основные направления сокращения неформальной занятости должны концентрироваться на обеспечении благоприятных условий труда, социальной защищенности работников и реализации конвенций МОТ, содействующих реализации концепции достойного труда в Казахстане.

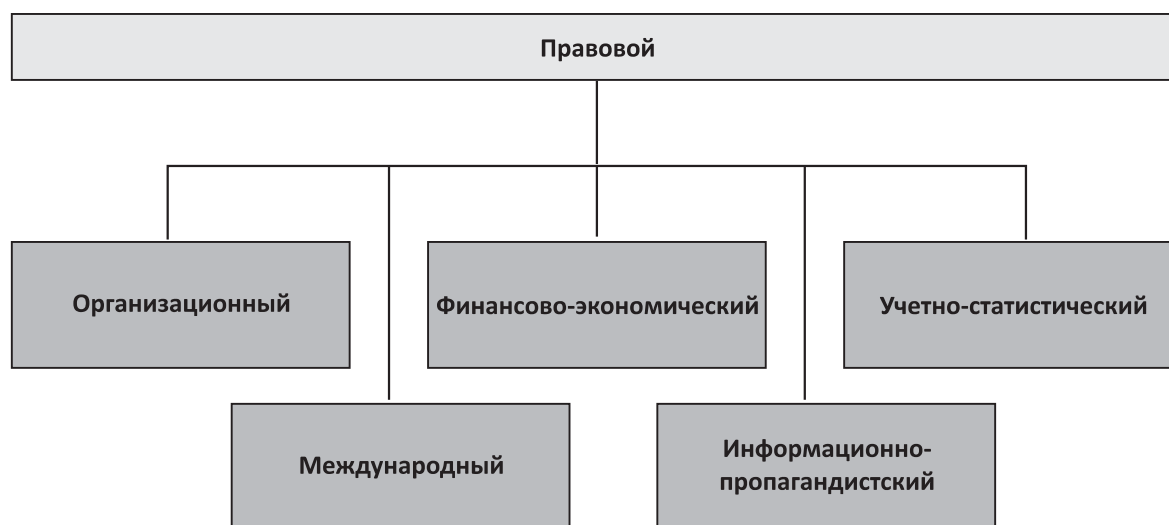
Во-вторых, данные меры должны учитывать количественные и качественные особенности неформальной занятости в Казахстане, их региональную и отраслевую специфику.

В-третьих, сами меры по сокращению неформальной занятости должны быть структурированы и системно реализованы в соответствии с их важностью и приоритетностью.

Международный опыт, а также программы МОТ указывают на необходимость определенного механизма сокращения неформальной занятости, который может быть задействован и использован в Казахстане.

На рис. 9.1 представлены основные блоки механизма сокращения неформальной занятости в Казахстане.

Рис. 9.1. Механизм сокращения неформальной занятости в Казахстане (основные блоки)



Представленные блоки тесно взаимосвязаны друг с другом. Реализация любого из них невозможна без учета влияния других блоков, и в некоторых случаях меры, используемые в них, могут быть формально отнесены к другому блоку. Так, например, меры по развитию предпринимательства, микрофинансированию, подготовке и переподготовке высококвалифицированных кадров, защите социально уязвимых групп населения в сфере неформальной занятости тесно увязаны с правовыми рамками. В то же время изложенные структура и классификация позволяют более системно представить и реализовать меры по сокращению неформальной занятости в Казахстане.

Правовой блок. Казахстан, согласно Конституции страны, является социально ориентированным, правовым государством с рыночной экономикой. Поэтому, раскрывая правовой блок по сокращению

неформальной занятости, необходимо отметить его приоритетность и важность в сравнении с другими блоками. Это тем более актуально и важно в свете необходимости включения части неформально занятого населения в правовые рамки, а именно в сферу трудовых контрактов, договоров и устных соглашений, имеющих, однако, законные основания.

Обеспечение правовых рамок и, соответственно, формализация трудовых отношений в рамках Трудового кодекса Республики Казахстан от 15 мая 2007 года является одной из основных задач в плане сокращения неформальной занятости. Одной из причин отсутствия трудовых контрактов является незаинтересованность работодателей и работников в заключении трудового контракта, а также низкая правовая и экономическая грамотность населения, низкая оценка значимости отчисляемых налогов не только для развития государства в целом, но и для самих участников неформальной занятости. Как известно, неформальная занятость приводит к сокращению взносов в фонды социального страхования и бюджет страны, обеспечивающих функционирование социальной сферы, а это негативно отражается на увеличении стоимости жизни не только формально занятого, но и неформально занятого населения.

Сегодня республике необходимы широкомасштабные меры информационно-разъяснительного характера, пропагандирующие важность уплаты социальных налогов, а также прозрачности их расходования.

Как показал анализ причин неформальной занятости (разделе 3), принятые и действующие законы в сфере социально-трудовых отношений и занятости населения в Республике Казахстан не отражают в полной мере социально-экономических, культурных, территориальных особенностей развития республики в контексте сокращения неформальной занятости. Так, например, реорганизация государственных служб занятости населения и сокращение их функций по передислокации работников в соответствии с законами «О занятости населения» от 30 декабря 1998 года и 23 января 2001 года обусловили развитие неформальной занятости в некоторых регионах Казахстана. Особенностью Республики Казахстан является ее большая территория. В некоторых случаях безработные в отдаленных, отсталых, депрессивных регионах неформально трудоустраиваются не по месту жительства, а в других, иногда достаточно отдаленных регионах. В такой ситуации отсутствие у государственных служб занятости функций по их передислокации ведет к росту неформальной занятости в Казахстане.

Закон Республики Казахстан «О занятости населения», исходя из теоретико-методологических положений регулирования рынка труда и занятости, должен быть пересмотрен и усовершенствован как по форме, так и по содержанию. Как отмечалось в наших исследованиях, рынок труда и занятость – это две тесно интегрированные, но имеющие свою особую специфику подсистемы функционирования труда¹⁴. Так, например, если на рынке труда регулируется спрос и предложение рабочей силы, снижение безработицы и, как следствие, ее перемещение как по отраслям, профессиям, так и в региональном разрезе, то в сфере занятости обеспечивается регулирование, связанное с повышением эффективности использования труда.

Исходя из этого, закон «О занятости населения» должен формулироваться как Закон Республики Казахстан «О рынке труда и занятости человеческих ресурсов». В его содержание должны быть добавлены статьи о правах и обязанностях государственных служб занятости и граждан, занятых поиском работы, в части их передислокации или переезда на новое место работы.

1 января 2006 года был принят Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве»¹⁵. Развитие предпринимательства сыграло значительную роль в сокращении неформальной занятости. Закон начал регулировать общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением физическими и негосударственными юридическими лицами частного предпринимательства, определил основные правовые, экономические и социальные условия и гарантии, обеспечивающие свободу частного предпринимательства в Республике Казахстан. Несмотря на прогрессивный характер, частное предпринимательство пока не получило более широкого распространения в сельском хозяйстве. Как было отмечено выше в разделе 2, недостаточно развитая организационная инфраструктура регистрации предпринимательской деятельности на селе является сдерживающим фактором развития предпринимательства в сельском хозяйстве и, соответственно, приводит к росту неформальной занятости.

¹⁴ Татыбеков Б. Рынок труда и занятость человеческих ресурсов Казахстана в условиях глобализации. Алматы, 2007.

¹⁵ Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве», 31 января 2006 г.

В целях разрешения данной проблемы, на наш взгляд, должны быть сформированы мобильные передвижные группы консультантов – юристов, налоговиков, которые бы информировали сельских жителей о возможностях ведения их бизнеса в рамках этого закона, о плюсах и минусах ведения индивидуально-предпринимательства в форме патента или по облегченной форме и в целом об особенностях ведения частного предпринимательства.

В целях снижения неформальной занятости среди молодежи и, в частности, правового регулирования приема на работу на «испытательный срок» некоторые программы учебных заведений страны должны быть скорректированы. Многие студенты, окончившие различные учебные заведения, не знакомы ни с законом «О занятости населения», ни с кодексом «О труде» в Республике Казахстан. Хотя, независимо от того, какое они учебное заведение окончили, и первым практическим вопросом у них всегда является процедура поиска работы и трудоустройства.

На наш взгляд, для ликвидации правовой безграмотности в области трудовых отношений необходимо внедрить в учебные программы обязательного курса трудового права.

Организационный блок. Организационные меры, нацеленные на сокращение неформальной занятости, достаточно многогранны и разнообразны. По сути они призваны реализовывать различные нормативно-правовые акты и финансово-экономические инструменты. Во многом они связаны с информационно-пропагандистской работой и т.д. Следует отметить, что данный блок имеет свою специфику и включает инструменты, направленные на сокращение неформальной занятости.

Важным организационным направлением и инструментом сокращения неформальной занятости является создание профессиональных союзов по разному принципу. Здесь интересен опыт организации профессиональных союзов, применяемый в странах с переходной экономикой, например, опыт Грузии в организации профсоюзов рыночных продавцов, а также водителей автобусов. В основном эти профсоюзы были созданы по инициативе самих продавцов и водителей автобусов и трейлеров, причем основными принципами организации этих профсоюзов явились региональная принадлежность и целевая направленность. Следует отметить, что данные профсоюзы были созданы не на базе старых профессиональных союзов, таких как профсоюз работников торговли или профсоюза работников автомобильного транспорта, а на качественно иной основе. Так, например, водители автобусов создали независимые профессиональные союзы на базе конкретных маршрутов. Как отмечается в отчете, подготовленном председателем профсоюза работников автомобильного транспорта и дорог Грузии Лавренти Алания, 32 водителя создали свой профессиональный союз на маршруте «Рустави–Тбилиси–Дворец Спорта». 36 водителей создали свой профессиональный союз на маршруте «Рустави–Тбилиси–железнодорожный вокзал», 50 водителей создали профессиональный союз на маршруте «Рустави–Тбилиси–Дидубе», и т.д.¹⁶

На наш взгляд, подобные подходы и меры в организации профессиональных союзов могли бы использоваться и в Казахстане.

В качестве организационных инструментов сокращения неформальной занятости могут быть использованы такие меры, как внесение поправок, касающихся неформальной занятости, в соответствующие трехсторонние соглашения, заключаемые по отраслевому и региональному признакам. Как известно, «история профсоюзного движения – это история незащищенных работников, которые объединились, чтобы защитить свои права перед лицом работодателей и правительства; чтобы применить основные принципы солидарности и признать, что, защищая и легализуя права работников “серой” экономики, они также защищают права своих легально работающих членов»¹⁷.

Важным фактором снижения неформальной занятости является создание возможностей для неформально занятых работников участвовать в социальном диалоге. Однако короткий срок работы и непостоянство места работы являются существенным тормозом на пути создания профессиональных

¹⁶ Materials of the workshop of ILO. Power Point Presentation of Lavrentiy Alania, chairman of the Labor Union of the Employees of the Automobile Transport and Road Workers.

¹⁷ Materials of the workshop of ILO. Power Point Presentation of Deputy of Chairman of Trade Unions of Textile and Light industry of the Republic of Kyrgyzstan.

союзов среди неформально занятых работников. На наш взгляд, на данном этапе развития социально-трудовых отношений, когда пожизненная работа на одном крупном предприятии или в какой-либо организации – достаточно редкое явление и на смену приходит занятость в малом и среднем бизнесе и индивидуальное предпринимательство, должна быть разработана и принята кардинально новая концепция образования профессиональных союзов. В частности, членство в них должно основываться на количестве часов отработанного времени в определенной отрасли. Документально оформленное заявление неформально занятого лица и его добровольное участие в собраниях и мероприятиях определенного профессионального союза позволит, на наш взгляд, объективно защитить неформально занятых и обеспечить их право на достойный труд.

Кроме того, по примеру Индии и других стран подобные профессиональные союзы могли бы образовываться не по отраслевому признаку, а по географическому – в районах, городах и областях. В крупных городах Казахстана, где временно работает большое количество неформально занятых, могли бы быть образованы районные профессиональные союзы. Такие союзы, возложив на себя функции социальной защиты неформально работающих граждан, в определенной мере способствовали бы легализации этого явления. Основанием для правовой защиты неформально работающих могли бы быть свидетельские показания и опыт работы не только их членов, но и имидж самого союза, который должен будет иметь государственную регистрацию и, соответственно, определенные юридические права.

Одним из важных организационных факторов, сужающих возможности сельского населения Казахстана в поиске работы, является отсутствие возможностей организованного официального поиска работы не только у себя в районе, но в целом в стране. Снизить неформальную внутреннюю трудовую миграцию сельского населения могла бы периодическая организация передвижных пунктов государственной службы занятости, обеспечивающей мониторинг и информирование сельских жителей о национальном рынке труда. В некоторых случаях, когда возникнет необходимость временного переезда в другой район или область, государственные службы должны помочь в этом, беря на себя оплату проезда и другие расходы. Это позволит до некоторой степени легализовать неформальную занятость и снизить теневой рынок труда на селе.

В целях снижения неформальной занятости, уровня безработицы, создания конкурентной среды на монополистических и олигополистических рынках труда в городах и поселках Казахстана должны быть налажены механизмы, обеспечивающие оперативное перемещение рабочей силы на временной и (или) постоянной основе. Для реализации масштабных республиканских проектов должны быть развернуты работы, основывающиеся на вахтовом методе и гибкой мобильности.

Почти во всех крупных городах Казахстана существуют места или улицы, где собираются безработные и ищущие временную работу лица. Как правило, их работа не оформляется трудовыми соглашениями, поскольку в основном она краткосрочная. В целях регулирования данного процесса и снижения в некоторой степени неформальной занятости местным органам власти необходимо, на наш взгляд, организовывать специальные районные или городские оперативные биржи труда. Эти биржи должны формировать информационные банки данных, оперативно отражающие текущую ситуацию со спросом и предложением на определенные профессии и специальности, а также представляющие услуги, оказываемые зарегистрированным на бирже работникам. Более цивилизованная организация поиска временной работы не только снизит неформальную занятость, но и социально защитит работников от возможного произвола со стороны работодателей.

Одним из важных организационных направлений снижения неформальной занятости должно быть развитие системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров. Данная система должна охватывать неформально занятое население, предоставляя по окончании курсов формальное рабочее место. Развитие, с одной стороны, многостороннего профессионального образования и, с другой, предоставление рабочего места не только снизит неформальную занятость, но и повысит имидж и статус как государственной, так и частной системы подготовки кадров. Следует отметить, что профессиональная подготовка и переподготовка содействуют большей гибкости рынка труда. Если территориальное перемещение или переезд на новое рабочее место отражают пространственный характер функционирования рынка труда, то подготовка и переподготовка отражают уже качественный аспект его функционирования.

Финансово-экономический блок. Для решения задачи сокращения неформальной занятости данный блок и инструменты, используемые в нем, безусловно, крайне важны. Высокие налоги и различные

платежи, тарифы, квоты и т.д. являются основной причиной сдерживания предпринимательской активности и увеличения неформальной занятости населения. В связи с этим применение финансовых инструментов должно быть экономически обосновано и рационально применено.

Как было отмечено в предыдущих разделах, Казахстан провел определенные реформы в области совершенствования налогового законодательства и развития предпринимательской деятельности. Однако они пока не дают желаемого результата в силу различных причин. Так, например, согласно докладу Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2010», Казахстан занял 63-е место в рейтинге по степени легкости ведения бизнеса среди 183 стран. Причем необходимо отметить, что по индексу «Регистрация предприятий на своей территории» Казахстан занял 82-е место, и это свидетельствует о том, что одним из основных факторов, сдерживающих развитие предпринимательства, являются различные бюрократические препоны.

Среди финансово-экономических инструментов, снижающих неформальную занятость населения, важным является развитие социального страхования. Одним из критериев отнесения занятого населения к неформально занятому является обеспечение социальной защитой. В случае, если работник не имеет социальной страховки, его труд не соответствует критериям понятия достойного труда и, согласно методическим указаниям, принятым Агентством по статистике Республики Казахстан, при анализе занятости населения он может быть отнесен к неформально занятому населению. Необходимо отметить, что система социального страхования в Республике Казахстан недостаточно ясна и понятна работникам, поэтому во многих случаях работники, тем более неформально занятые, уклоняются от уплаты налогов. Многим работникам непонятно, почему они платят единый социальный налог в размере не менее 3% от заработной платы, покрывающий три вида рисков, т.е. То есть в существующей системе социального страхования не соблюдается основной принцип страхования, а именно принцип замкнутости и перераспределения или пропорциональности поступивших и расходуемых страховых премий по конкретным рискам.

В настоящее время в Республике Казахстан действует закон «О социальном страховании»¹⁸. В рамках данного закона государство взимает единый социальный налог и выплачивает страховые платежи по трем рискам: по потере работы, по потере кормильца и в связи с несчастным случаем на производстве. Работники теряются, они не знают, на каком основании и как происходит страховое возмещение в случае, например, потери работы. Для обеспечения ясности система обязательного социального страхования должна быть более эффективной и прозрачной.

Система социального страхования как важный инструмент снижения неформальной занятости может быть развита и в области международной трудовой миграции. Трудовые мигранты, работающие в Казахстане – как официально прибывшие, так и неформальные, – не учитываются при проведении актуарных расчетов по социальному страхованию, и это вполне объяснимо. Трудно и даже невозможно подсчитать страховую премию, если страховое поле аморфно или лица, которых планируется застраховать, не хотят участвовать в этом. В данном случае, по-видимому, вполне правомерно проводить социальное страхование в международных рамках, т.е. в рамках стран, которые интегрированы в международные рынки труда. Подобную схему можно реализовать, скажем, в виде создания Международного фонда социального страхования и защиты трудовых мигрантов, например, в рамках ЕврАзЭС, Таможенного союза и даже СНГ. В перспективе схему можно воспроизвести и в случае формирования безвизового режима со странами Европы и с Европейским Союзом. Выдаваемый трудовому мигранту страховой полис в данном случае послужит не только социальной защитой от различных рисков, но и патентом на осуществление открытой трудовой деятельности в рамках стран такого союза.

Еще одним направлением и инструментом финансово-экономического блока в области сокращения неформальной занятости является развитие программ микрофинансирования. Микрофинансирование занимает важное место в социально-экономическом развитии страны. Оно играет значительную роль не только в развитии предпринимательства, но и в обеспечении официальной занятости населения. Основная цель микрофинансирования заключается в обеспечении доступа бедных, социально уязвимых групп населения к финансовым ресурсам.

¹⁸ Закон Республики Казахстан «Об обязательном социальном страховании» от 25 апреля 2003 г.

Следует отметить, что Казахстан имеет практический опыт в реализации подобной программы. В конце 1990-х годов в республике была создана неправительственная организация кредитования «Микрокредит», которая приступила к реализации этой программы, решая следующие задачи:

- обеспечение занятости населения;
- увеличение их доходов;
- снижение уровня бедности;
- развитие индивидуального и семейного малого и среднего бизнеса среди незанятого экономически активного населения.

Специфика целей и задач программы микрокредитования определила особый порядок выдачи кредитов. Сумма кредита, получаемого впервые, составляла 400 долларов США с годовой процентной ставкой 5% на срок не более 18 месяцев. Последующие за первым микрокредиты предоставлялись на более крупные суммы и с годовой процентной ставкой, оговоренной сторонами кредитного договора, причем получение последующих микрокредитов зависело от качества выполнения условий предыдущего микрокредита и степени укрепления материальной базы.

Одним из важных направлений снижения неформальной занятости является развитие финансово-технических электронных систем оплаты труда. Как было указано в анализе причин неформальной занятости (раздел 2), наличие большего числа неформально занятых людей обусловлено большим распространением в Казахстане наличной формы расчета и отсутствием широко развитой системы обслуживания по платежным карточкам. Для более широкого распространения безналичной формы расчета необходима современная организация системы торговли. Строительство крупных супермаркетов и торговых центров, а также мелких торговых точек, оборудованных кассовыми аппаратами, принимающих оплату по платежным карточкам, — одно из важных направлений в области снижения неформальной занятости. Другим важным направлением должно стать проведение различных семинаров и лекций среди населения о преимуществах безналичной оплаты и, соответственно, повышение финансовой грамотности граждан. Во многих случаях граждане, особенно живущие в сельских районах, остерегаются использовать современные системы и инструменты работы с денежными средствами.

Развивая систему безналичного оборота, мы способствуем не только формированию новой культуры обслуживания и новых стандартов экономической жизни, но и активно помогаем совершенствованию финансовой системы страны, содействуем ее приведению в соответствие с мировыми стандартами оперативности и открытости.

Снижению неформальной занятости может способствовать введение в Казахстане обязательного предоставления всеми гражданами страны ежегодной налоговой декларации, как это делается, например, в США. Эта мера, в сочетании с введением безналичной формы расчета, будет способствовать снижению не только неформальной занятости, но и количества экономических преступлений.

Учетно-статистический блок. Как отмечалось при анализе занятости населения в разделе 3 (Неформальная занятость и особенности ее отражения в Казахстане), проблемы неформальной занятости во многом связаны с недостаточно точной и корректной ее оценкой. Следует отметить, что эта проблема во многом касается и определения единицы учета. В настоящее время в качестве единицы учета принят работник, занятый в неформальном секторе или неформально занятый. Ввиду того, что в данном случае смешиваются понятия объекта и субъекта учета и возникает своего рода несистемный учет неформальной занятости, необходимо скорректировать данное положение. Как все-таки учитывать неформальную занятость? В случае использования в качестве учетной единицы работника эта проблема не разрешится, поскольку неформально занятый работник может выполнять работу как в формальном, так и неформальном секторе. По-видимому, вполне правомерно было бы использовать в качестве учетной единицы человеко-час, а не работника, как это и принято в международной практике развитых стран при оплате труда. Почасовая оплата труда и, соответственно, почасовая оценка занятости обеспечат, на наш взгляд, более объективную оценку уровня неформальной занятости населения страны.

Одним из перспективных направлений сокращения неформальной занятости в Казахстане может стать создание обширной информационной базы, отражающей функционирование национального рынка труда в режиме реального времени. В связи с этим представляется возможной и необходимой разработка интегрированных национального и региональных банков данных о вакантных рабочих местах.

Эти банки должны быть интегрированы в единую национальную автоматизированную систему спроса и предложения труда. Данная система должна будет включать различные вебсайты и поисковики, отражающие функционирование национального, региональных, профессиональных, отраслевых рынков труда.

В целях снижения фрикционной безработицы, особенно среди молодежи, необходимо развивать и использовать современные системы психологического, социологического, медицинского и т.п. тестирования индивидуальных характеристик и потенциала работника при поиске и предоставлении ему работы. Выявление особенностей и даже определение конкурентных преимуществ работника могут стать важными инструментами снижения неформальной занятости.

Международный блок. Международные политические меры по сокращению неформальной занятости связаны прежде всего с разработкой и заключением межгосударственных соглашений о трудовой миграции. Анализ трудовой миграции в Республике Казахстан показывает, что трудовые мигранты из Киргизии более защищены в социальном и политическом плане ввиду наличия различных двусторонних межправительственных соглашений о трудовой миграции. В то же время отсутствие таких соглашений между Казахстаном и Узбекистаном является причиной того, что узбекские трудовые мигранты чаще подвергаются депортации и не имеют каких-либо прав во взаимоотношениях не только с работодателями, но и с государственными служащими силовых ведомств Казахстана. Отсутствие межправительственных соглашений является существенным фактором роста числа неформально занятых узбекских трудовых мигрантов в сравнении с киргизскими. В схожей ситуации находятся китайские мигранты с неопределенным правовым статусом.

Снижению неформальной трудовой миграции должны способствовать меры по укреплению государственной границы. Из-за большой протяженности границы в Казахстане эти меры реализовать достаточно трудно, и все же в местах наиболее частого незаконного проникновения мигрантов должны быть возведены современные технические ограждения. Схожие меры предпринимаются США на границе с Мексикой в районе штата Аризона. Наряду с этим в перспективе вполне актуальным может стать финансирование научных исследований, направленных на использование современных спутниковых систем, таких как Географическая информационная система (GIS), Глобальная позиционная система (GPS), Глобальная навигационная спутниковая система (GLONASS), позволяющих осуществлять мониторинг национальной границы для предупреждения незаконной миграции.

В настоящее время Казахстан, Россия и Белоруссия сотрудничают в рамках Таможенного союза. Многие вопросы экономического характера, в частности, единой таможенной политики, разрешаются ими согласованно и в оперативном порядке. На очереди стоит вопрос о создании Единого экономического пространства (ЕЭП). В этой связи вопросы регулирования трудовой миграции, вопросы квотирования и ограничения численности иностранной рабочей силы, в частности, из России и Белоруссии, должны быть разрешены с качественно новых позиций.

Информационно-пропагандистский блок. Реализация вышеперечисленных блоков первого и второго уровней (правового, организационного, финансово-экономического и учетно-статистического) невозможна без соответствующей информационной поддержки. В числе инструментов информационной поддержки можно назвать рекламные буклеты, брошюры, информационные листки, нацеленные на пропаганду снижения неформальной занятости населения. Кроме того, полезным будет использование предложения киргизских специалистов в части разработки, выпуска и проката видеороликов о вреде работы без оформления трудовых договоров.

Серьезным направлением в области сокращения неформальной занятости будет использование и реализация болгарского опыта¹⁹. В 2007 году Торгово-промышленная палата Болгарии, Болгарская ассоциация промышленников и восемь национальных агентств средств массовой информации объединили усилия по освещению «серой» экономики под девизом «К свету».

¹⁹ Presentation for the ILO-ITC seminar on “Employment and Informal Economy” March, 2009, Prof. Krastyo Petkov-Bulgaria “Identification of good practices: how to improve policy aiming at transforming undeclared work into formal employment”.

Для этого был создан специальный веб-сайт – www.nasvetlo.net/. Через различные инициативы, публикации и информационные материалы они спровоцировали широкое общественное обсуждение данной проблемы. Инициатива была поддержана государственными институтами и профсоюзными организациями.

Основной целью проведенной в Болгарии инициативы было объединение усилий всех организаций и институтов страны для достижения значительного прогресса в борьбе с неформальной экономикой и неформальной занятостью. Для достижения данной цели были определены следующие задачи:

- усилить информированность общества о негативных моментах в области неформальной занятости, с которыми сталкиваются человек в отдельности и общество в целом;
- публикация положительного опыта компаний и организаций формальной экономики;
- распространение международного положительного опыта в области сокращения неформальной экономики и неформальной занятости;
- разработка конкретных механизмов борьбы с неформальной занятостью, инициирование инспекций на основе жалоб пользователей интернет-сайта.

Результаты компании стали очевидны уже в начале ее проведения. Через месяц после запуска инициативы «К свету» была рассмотрена 81 жалоба о нарушении трудового законодательства. Наиболее частыми были жалобы на нарушения в области социального страхования, затем нарушения, связанные с продолжительностью рабочего времени и отсутствием трудовых соглашений.

Вслед за этой положительной инициативой в 2008 году в стране началась реализация другой компании – «Легальная работа».

На наш взгляд, представленный положительный опыт Болгарии в области сокращения неформальной занятости может быть использован и в Казахстане.

Информационно-пропагандистский блок должен включать инструменты, направленные на сокращение неформальной занятости среди детей и женщин.

Неформальная занятость женщин и мужчин в Казахстане, как и формальная занятость, во многом определяется их физиологическими характеристиками, а также национальными традициями. Так, например, многие женщины неформально трудятся в домашнем хозяйстве, в сфере образования, услуг, торговли. Как в период кризиса 1990-х годов, так и в настоящее время женщины доминируют в сфере торговли. Они работают в основном в качестве продавцов различных импортных товаров на городских и сельских рынках. Многие из них заняты продажей овощей, фруктов, выращенных в домашнем хозяйстве на приусадебных участках, либо занимаются их перепродажей.

В целом неформальная занятость как среди детей, так и среди женщин наиболее развита в южных регионах страны. В свете этого информационно-пропагандистские инструменты, направленные на сокращение неформальной занятости среди женщин и детей, в форме различных телевизионных передач, статей в газетах, общественных дискуссий должны чаще применяться в южных регионах страны.

Необходимо еще раз отметить, что информационно-пропагандистские инструменты, направленные на сокращение неформальной занятости, дадут положительный эффект, когда они будут реализовываться в комплексе с правовыми, организационными, финансово-экономическими, внешнеполитическими инструментами, о которых говорилось выше. При этом они должны учитывать региональный и отраслевой аспекты.

Заключение

Проведенное исследование по разработке политики и мер, направленных на содействие переходу от неформальной к официальной (формальной) занятости, показало остроту и актуальность проблемы

неформальной занятости в Казахстане. Неформальная занятость наряду с высоким уровнем бедности и безработицей является социальным индикатором развития общества.

Казахстан с построением рыночной экономики значительно сократил неформальную занятость. В то же время остается значительной доля неформальной занятости в сельском хозяйстве, торговле, строительстве. Особенно высока доля неформальной занятости среди самостоятельно занятого населения страны. В сфере трудовой миграции проблема неформальной занятости в контексте социальной защиты является одним из самых острых вопросов.

Как показало проведенное исследование, разработка в Казахстане политики и мер, направленных на содействие переходу от неформальной к официальной (формальной) занятости, связана с разрешением комплекса разносторонних вопросов, таких как: совершенствование существующего нормативно-правового законодательства в области занятости населения, совершенствование закона «О социальном страховании», заключение различных межправительственных соглашений. Немаловажным направлением в части сокращения неформальной занятости в Казахстане является проведение организационно-технических и финансовых мероприятий, направленных на сокращение наличного оборота денег и переход на карточные системы обслуживания.

Меры, направленные на сокращение неформальной занятости в Казахстане, требуют совершенствования учетно-статистических положений и методики оценки ее размеров и длительности. В перспективе необходимы новые подходы к определению основных индикаторов неформальной занятости (переход на временные факторы занятости - человеко-часы).

В части развития социального партнерства, ориентированного на сокращение неформальной занятости в Республике Казахстан, необходимы концептуально новые подходы. В частности, это партнерство может строиться не только по отраслевому, но по географическому признаку. Необходимо использовать опыт профсоюзов других стран в области защиты неформально занятых и их вовлечения в профсоюзную деятельность.

В целом комплекс предлагаемых мер лежит в русле разрабатываемых и разработанных программ социально-экономического развития страны. В то же время реализация некоторых из них требует качественно новых инновационных подходов.

Список литературы

1. www.izvestia.ru/kazakhstan/article16576
2. Казахстан в цифрах 1991–2008. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2009.
3. Казахстан за годы независимости 1991–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.
4. Экономическая активность населения Казахстана 1995–2005. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Алматы, 2006.
5. Экономическая активность населения Казахстана 2005–2009. Статистический сборник / под ред. Б. Смаилова. Астана, 2010.
6. Overview: Data on Informal Employment and Self-Employment. From 'Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries', OECD, 2009.
7. Закон Республики Казахстан «О труде в Республике Казахстан» № 494-І от 10 декабря 1999 г.
8. Национальные счета Республики Казахстан 2004–2008. Статистический сборник / под ред. А. А. Смаилова. Астана, 2010.
9. Национальные счета Республики Казахстан за 2001–2005 годы. Статистический сборник / под ред. Ю. К. Шокаманова. Алматы, 2007.

-
10. Закон Республики Казахстан «О социальном партнерстве в Республике Казахстан» от 18 декабря 2000 г.
 11. Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 30 декабря 1998 г.
 12. Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г.
 13. Методологические положения по статистике. 2-е изд. Под общей ред. А. А. Смаилова. Астана, 2010; Национальные счета Республики Казахстан 2004–2008. Статистический сборник / под ред. А. А. Смаилова. Астана, 2010.
 14. <http://www.socpol.ru/publications/PDF/nz.pdf> *Синявская О. В.* Неформальная занятость в современной России: измерение, масштабы, динамика. Научные проекты НИСП – HSP Working papers WP5/2005/01; *Гимпельсон В. Е.* Занятость в неформальном секторе в России: угроза или благо? Препринт.
 15. WP4/2002/03. – М.: ГУ–ВШЭ, 2002; *Варшавская Е. Я., Донова И. В.* Неформальная занятость как основная и дополнительная работа: масштабы, состав занятых, специфика. Отчет по гранту НИСП.
 16. http://www.socpol.ru/publications/pdf/190304_sinyav.pdf *Синявская О. В., Малеева Т. М., Попова Д. О.* Неформальная занятость в России: методологические подходы и эмпирические оценки.
 17. *Шокаманов Ю. К.* Методология формирования численности самостоятельно занятого населения.
 18. Программа Правительства Республики Казахстан «Основные направления экономической политики и организационных мер по сокращению размеров теневой экономики в Республике Казахстан в 2005–2010 годах». 30 сентября 2005 г. № 969.
 19. Закон Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» от 10 декабря 2008 г.
 20. Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» от 31 января 2006 г.
 21. Закон Республики Казахстан «Трудовой кодекс Республики Казахстан» от 15 мая 2007 г.
 22. *Татыбеков Б. Л.* Рынок труда и занятость человеческих ресурсов Казахстана в условиях глобализации. Алматы, 2007.
 23. Materials of the workshop of ILO. Power Point Presentation of Lavrentiy Alania, chairman of the Labor Union of the Employees of the Automobile Transport and Road Workers.
 24. Materials of the workshop of ILO. Power Point Presentation of Deputy of Chairman of Trade Unions of Textile and Light industry of the Republic of Kyrgyzstan.
 25. Закон Республики Казахстан «Об обязательном социальном страховании» от 25 апреля 2003 г.
 26. Presentation for the ILO-ITC seminar on “Employment and Informal Economy” March, 2009, Prof. Krastyo Petkov-Bulgaria “Identification of good practices: how to improve policy aiming at transforming undeclared work into formal employment”.

Приложение

Вопросник по проекту МОТ: KAZ 153 на тему: «Разработка политики и мер, направленных на содействие переходу от неформальной занятости к официальной (формальной) занятости»

1. Осуществлялись ли исследования в области неформальной занятости, (названия докладов, отчетов и т.д.)? Каковы их результаты?
2. Какова острота проблемы (ориентировочно, процент вовлеченности)?
3. В чем она у вас проявляется (виды деятельности)?
4. Какие сферы деятельности больше подвержены неформальной занятости (в убывающем порядке)?
5. Основные причины существования неформальной занятости:

-
- продолжительное время регистрации контракта (примеры);
 - низкий уровень доходов (примеры);
 - отсутствие работы (примеры);
 - другие (примеры).
6. Каков средний уровень доходов в неформальном секторе занятости по видам деятельности?
 7. Каковы условия труда в неформальном секторе занятости по видам деятельности?
 8. Какова средняя продолжительность работы в неформальном секторе по видам деятельности?
 9. Какие категории работников в основном вовлечены в нее:
 - по полу;
 - по возрасту;
 - по образованию.
 10. В каких регионах она больше проявляется?
 11. Как отразился кризис на неформальной занятости:
 - по видам деятельности;
 - по полу;
 - по возрасту;
 - по образованию.
 12. Какие меры могли бы ее сократить?

Ирина Соболева
Елена Кубишин

Ситуационный анализ основных движущих причин неформальной занятости в Российской Федерации и предложение основных рекомендаций в целях содействия переходу от неформальной занятости к формальной

Введение

Неформальная экономика и связанная с ней неформальная занятость являются значимым фактором современной экономической картины мира. Неформальная занятость ассоциируется с такими социально-экономическими проблемами, как низкий заработок, нарушение основополагающих прав работников (в области режима и условий труда, охраны здоровья, гарантий занятости и права на выходное пособие и т.п.) и чрезвычайная сложность защиты этих прав. Кроме того, наличие масштабной неформальной занятости ведет к недополучению налогов, ограничивая тем самым возможности развития государственной социальной политики.

В России в период социально-экономических трансформаций неформальная занятость активно росла и в настоящее время превратилась в самостоятельный и устойчивый сегмент рынка труда, оказывающий существенное влияние на эффективность использования рабочей силы и качество трудовой жизни работников. Значительные масштабы неформальной занятости придают неуправляемость процессам, протекающим на рынке труда, искажают представление о реальном спросе и предложении рабочей силы, структурных сдвигах в занятости и доходах населения.

Выдвижение проблемы неформальной занятости в число приоритетных обусловило повышенный интерес к направлениям и возможностям ее решения как со стороны широкой общественности и социальных партнеров, так и со стороны государства. Вместе с тем предпринимаемые сегодня в этом направлении усилия носят во многом разрозненный, нескоординированный и некомплексный характер и не привели пока к ощутимым результатам.

Данное исследование преследует двоякую цель: расширить базу знаний о неформальной экономике и неформальной занятости в России, в том числе ее структуре и причинах ее устойчивого воспроизводства, и предложить рекомендации в отношении мер, направленных на содействие переходу от неформальной занятости к формальной.

1. Социально-экономическое развитие России и занятость населения

Для оценки масштабов и остроты проблемы неформальной занятости в Российской Федерации отправной точкой является характеристика социально-экономического развития страны на рубеже XX и XXI столетий. Первое десятилетие реформ сопровождалось структурным кризисом и глубоким экономическим спадом. В низшей точке кризиса ВВП в реальном выражении составлял лишь 59,7% от уровня 1990 года, а объем инвестиций в основной капитал – 21,0%, сократившись в 5 раз по сравнению с до-реформенным уровнем¹.

Значительно более скромным было снижение занятости, что принципиально отличало экономику России от переживавших аналогичные процессы стран Центральной и Восточной Европы. На протяжении первого, кризисного десятилетия рыночных преобразований занятость сократилась лишь на 18% от дореформенного уровня, что свидетельствовало о накоплении подавленной безработицы внутри предприятий. Эта специфическая стратегия адаптации закономерно предполагала существенное снижение реальной заработной платы недоиспользуемых работников, темпы сокращения которой значительно превосходили темпы снижения ВВП. В низшей точке своего падения (1999 год) реальная заработная плата составляла лишь 31,7% от уровня 1990 года².

Перелом негативных тенденций начался в конце 1990-х годов. На протяжении периода восстановительного роста ежегодный прирост ВВП составлял от 5,1 до 10,0%, в 2010–2011 годах поднявшись до 16–20%. Инвестиции увеличивались еще быстрее (таблица 1.1). Всего за период 2000–2011 годов физический объем ВВП увеличился почти в 7,5 раза, причем в расчете на душу населения рост был еще более значительным – 7,7 раза, что явилось следствием сокращения численности населения России на 3,3 млн человек.

Таблица 1.1. Динамика валового внутреннего продукта России и инвестиций в основной капитал в 2000–2011 гг. (в сопоставимых ценах, в % к предыдущему году)

Год	ВВП	Инвестиции
2000	110,0	117,4
2001	105,1	110,0
2002	104,7	102,8
2003	107,3	112,5
2004	107,2	113,7
2005	106,4	110,9
2006	108,2	116,7
2007	108,5	122,7
2008	105,2	109,9
2009	92,1	83,8
2010	116,4	114,7
2011	120,8	117,8

Источник: составлено по: Российский статистический ежегодник–2012. //http://www.gks.ru

Сокращение населения страны могло бы быть еще более значительным, поскольку с 1995 года естественный прирост сменился ежегодной естественной убылью населения, если бы не значительный приток мигрантов, колебавшийся в пределах 270–350 тыс. в год, а в 2009–2011 годах даже превысивший сократившуюся естественную убыль населения (таблица 1.2).

¹ Российский статистический ежегодник, 2001. Федеральная служба государственной статистики, 2002.

² Здесь и далее, если не указано иное, использованы данные Росстата (Федеральной службы государственной статистики).

Таблица 1.2. Основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации в 2000–2011 гг.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Численность населения (на конец года), млн чел.	146,3	143,2	142,8	142,8	142,7	142,8	142,9	143,0
Естественный прирост, убыль (–) населения, тыс. чел.	–958,5	–846,5	–687,1	–470,3	–362,0	–248,8	–239,6	–129,1
Миграционный прирост, убыль (–) населения, тыс. чел.	362,6	282,1	313,2	355,1	351,7	345,2	271,5	320,1
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	64 517	66 792	67 174	68 019	68 474	67 463	67 577	67 727
Численность безработных, тыс. чел.	7059	5208	4999	4246	5289	6162	5636	5020
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн чел.	42,3	25,4	21,6	18,8	19,0	18,4	17,7	18,0
в процентах от общей численности населения	29,0	17,8	15,2	13,3	13,4	13,0	12,5	12,7
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, тыс. руб.	2,2	8,6	10,6	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4
ВВП, млрд руб.	7306	21 610	26 917	33 248	41 277	38 807	45 173	54 586
На душу населения, тыс. руб.	49,8	150,6	188,2	232,8	289,2	271,8	316,2	381,8
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	1165,2	3611,1	4730,0	6716,2	8781,6	7976,0	9152,1	10 776,8
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	120,2	110,9	109,0	111,9	113,3	108,8	108,8	106,1

Источник: Российский статистический ежегодник–2012. //http://www.gks.ru

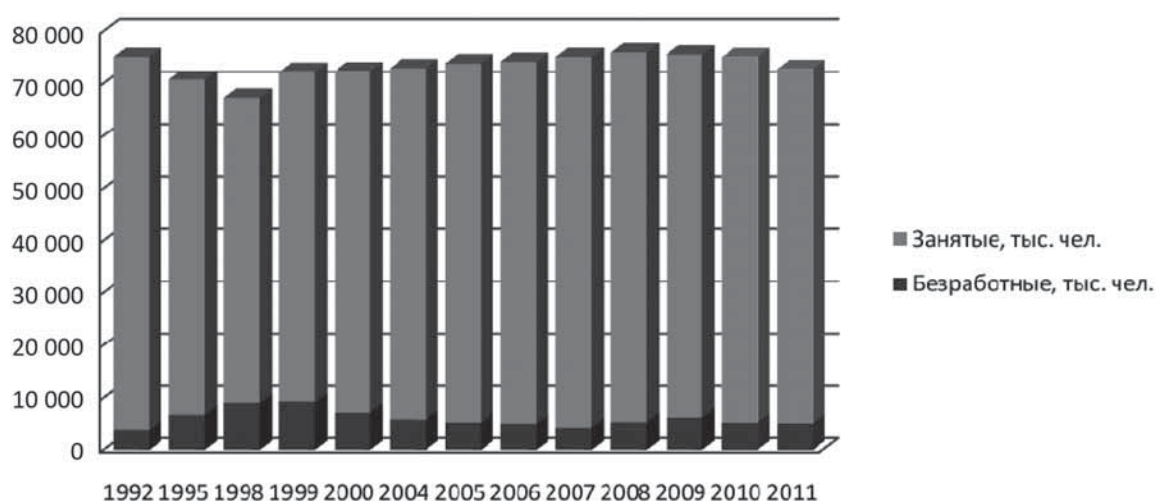
Рыночные реформы сопровождались возникновением открытой безработицы. Однако ее масштабы оказались не столь велики, как это ожидалось в начале преобразований. Максимальный уровень безработицы, достигнутый в 1999 году, составил 12,6%, после чего безработица стабильно сокращалась до начала последнего экономического кризиса 2009 года. При этом изменения в занятости российского населения за рассматриваемый период не были столь значительны, как изменения ВВП. Всего за период рыночных реформ и последующие годы (1992–2011) численность занятых в экономике России сократилась на 3,4 млн человек, т.е. на 4,8%, причем в период восстановительного роста 1999–2008 годов и 2010–2011 годов занятость увеличилась на 4,6 млн человек, или на 7,4%, не достигнув, однако, дореформенной величины, а ее колебания в период спада не были значительны (рис. 1.1., таблица 1.3).

Таблица 1.3. Динамика уровня безработицы в России в 1992–2011 гг.

	1992	1995	1998	1999	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Уровень безработцы, %	5,2	9,5	13,2	12,6	9,8	7,9	7,1	6,7	5,7	7,0	8,2	7,5	6,9

Источник: Российский статистический ежегодник–2012. //http://www.gks.ru

Рис. 1.1. Динамика занятости и безработицы в России в 1992–2011 гг.



Последний экономический кризис сопровождался новым падением ВВП, инвестиционной активности и ростом безработицы. Однако кризисный всплеск безработицы в России в 2009 году был менее значительным по сравнению со многими европейскими странами. В среднем по экономике во время кризиса уровень безработицы удерживался примерно на 2 процентных пункта ниже, чем в государствах Евросоюза, и на 1 процентный пункт ниже, чем в среднем по странам ОЭСР. При этом особенностью России как в благополучные, так и в кризисные периоды является то, что безработица крайне неравномерно распределяется по регионам, а внутри них – по территориям. К проблемным зонам с высоким уровнем безработицы относятся, прежде всего, моногорода с единственным градообразующим предприятием, сельская местность и республики Северного Кавказа.

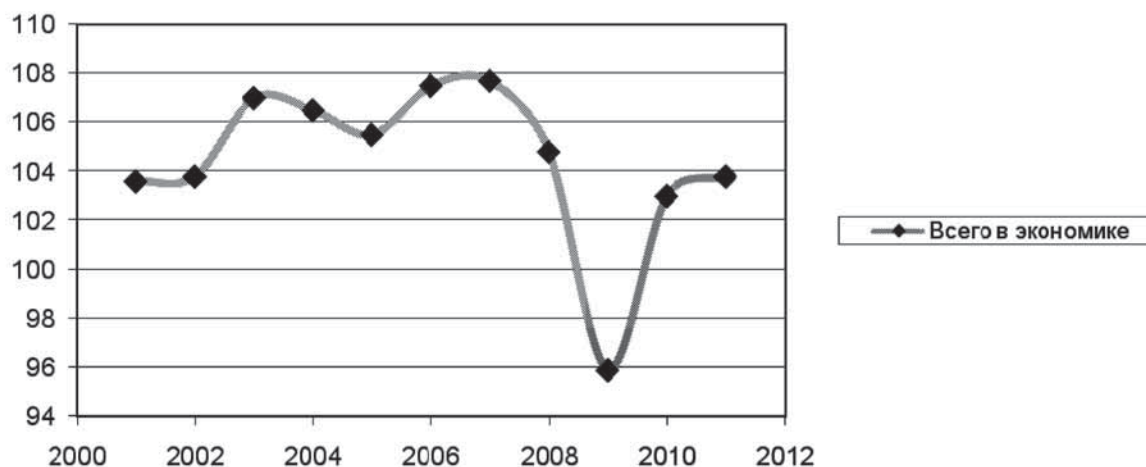
Сравнение данных о динамике ВВП, занятости и безработицы свидетельствует о проявившейся в 2000–2011 годах тенденции к росту производительности труда. По данным Росстата, за период с 2001 по 2011 год в целом по экономике этот рост колебался в пределах от 3 до 7% в год. При этом он наблюдался практически по всем видам экономической деятельности (кроме производства и распределения электроэнергии, газа и воды, где в 2009–2011 годах имело место снижение), а по отдельным видам (строительство, оптовая и розничная торговля, транспорт и связь, операции с недвижимым имуществом, сельское хозяйство и рыболовство) в отдельные годы он превышал 10%. Исключение составил кризисный 2009 год, когда имело место довольно резкое (почти на 9%) падение производительности труда как по экономике в целом, так и по многим видам экономической деятельности, кроме сельского хозяйства, рыболовства, добычи полезных ископаемых, транспорта и связи, где рост сохранился (таблица 1.4, рис. 1.2).

**Таблица 1.4. Динамика производительности труда по видам экономической деятельности
(в % к предыдущему году)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Всего в экономике	103,6	103,8	107,0	106,5	105,5	107,5	107,7	104,8	95,9	103,0	103,8
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	...	...	106,0	103,6	102,5	105,0	105,5	110,7	105,0	90,0	119,9
Рыболовство, рыбоводство	...	...	102,1	104,3	99,6	101,6	103,2	95,5	109,2	76,4	112,5
Добыча полезных ископаемых	...	...	109,2	107,3	106,3	102,5	102,3	100,7	107,5	100,6	101,2
Обрабатывающие производства	...	...	108,8	106,3	107,1	108,1	106,6	103,9	96,1	108,3	105,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	...	...	103,7	100,4	103,7	103,2	100,3	102,9	96,3	99,0	99,9
Строительство	...	...	105,3	106,9	105,9	115,8	112,8	109,1	91,4	98,7	102,8
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	...	...	109,8	110,5	105,1	110,8	104,8	108,1	92,1	98,8	104,8
Гостиницы и рестораны	...	...	100,3	103,1	108,5	109,2	108,0	109,2	87,1	94,5	101,2
Транспорт и связь	...	...	107,5	108,7	102,1	110,7	107,5	106,5	100,1	102,4	102,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	...	...	102,5	101,3	112,4	106,2	115,8	107,9	96,7	99,4	101,2

Источник: Российский статистический ежегодник–2012. //http://www.gks.ru

**Рис. 1.2. Среднегодовые темпы роста производительности труда в экономике России
(в % к предшествующему году)**



В целом по России в сопоставимых показателях (долларах США) номинальная заработная росла высокими темпами, увеличившись за весь период с начала рыночных реформ более чем в 20 раз. Однако в столь высоких темпах роста зарплат велика роль инфляционной составляющей, по мере сокращения которой снижались и темпы роста оплаты труда (таблица 1.5).

Свидетельством роста благосостояния выступает сокращение в 2,4 раза количества россиян с доходами ниже величины прожиточного минимума (с 29% общей численности населения в 2000 году до 12,7% в 2011 году). Вместе с тем рост благосостояния не привел к сокращению неравенства в доходах. За указанный период разрыв в доходах 10% самых богатых и 10% самых бедных россиян не только не уменьшился, но и вырос, и лишь в последние годы наметилась его стабилизация на достаточно высоком уровне – более чем в 16 раз.

Таблица 1.5. Динамика показателей уровня жизни россиян в 1999–2011 гг.

	Темпы роста номинальной заработной платы (в % к предыдущему году)	Темпы инфляции (в % к предыдущему году)	Доля заработной платы в ВВП, %	Неравенство в распределении доходов: P90/P10
1999	145	...	...	...
2000	146	120,2*	...	...
2001	146	118,6	43,0	13,9
2002	135	115,1	46,8	14,0
2003	126	112,0	47,1	14,5
2004	123	111,7	46,1	15,2
2005	127	110,9	43,8	15,2
2006	124	109,0	44,5	15,9
2007	128	111,9	46,7	16,7
2008	127	113,3	47,4	16,6
2009	108	108,8	52,6	16,6
2010	112	108,8	49,7	16,6
2011	112	106,1	49,5	16,2

*Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предшествующего года).

Источник: Российский статистический ежегодник–2012; Труд и занятость в России – 2009 // <http://www.gks.ru>

На протяжении рассматриваемого периода претерпела изменения структура занятости населения России по секторам экономической деятельности (рис. 1.3): продолжала сокращаться доля занятых в сельском хозяйстве и промышленности (соответственно с 12,0 до 7,7% и 29,4 до 27,8% за 2001–2012 годы) и расти доля занятых в сфере услуг – с 58,5 в 2001 году до 64,9% в 2012 году³.

Изменилась и структура занятого населения по статусу (таблица 1.6). Так, доля работающих по найму в целом за период 2000–2011 годов увеличилась (с колебаниями) на 2 процентных пункта, причем основной рост пришелся на занятых по найму у физических лиц, тогда как доля занятых по найму у юридических лиц даже несколько сократилась (на 1,4% за 2005–2011 годы). На 2 процентных пункта сократилась и доля работающих не по найму (в основном за счет членов производственных кооперативов и самостоятельно занятых), тогда как доля индивидуальных предпринимателей, использующих наемный труд, и помогающих членов семьи несколько увеличилась.

Таблица. 1.6. Распределение численности занятого населения по статусу занятости (по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости; в %)

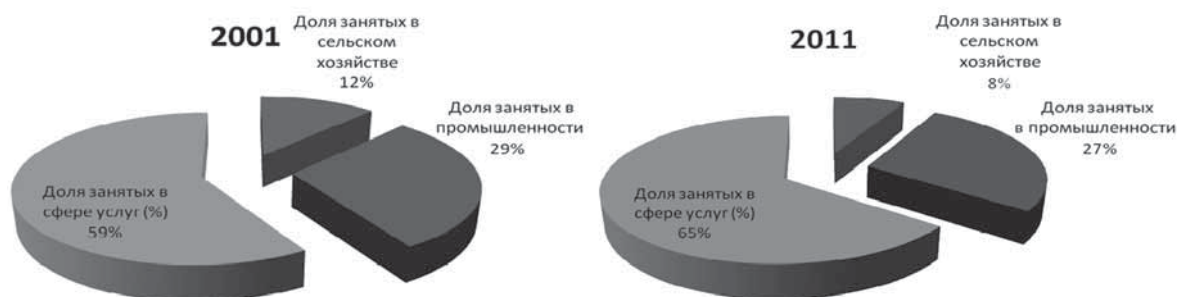
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Занято в экономике, в том числе:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
работавшие по найму:	90,7	93,0	92,8	92,0	92,4	92,7	93,3	93,5	93,0	92,5	93,1	92,8
у юридических лиц*	...	...	...	...	...	84,4	84,6	84,3	82,2	82,4	84,7	83,0
у физических лиц*	...	...	...	...	...	8,3	8,8	9,1	10,8	10,2	8,4	9,8
работавшие не по найму	9,3	7,0	7,2	8,0	7,6	7,3	6,7	6,5	7,0	7,5	6,9	7,2
работодатели	0,8	1,4	1,3	1,5	1,7	1,3	1,2	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2
самостоятельно занятые	7,1	5,0	5,4	5,6	5,0	5,7	5,1	4,9	5,1	5,6	5,1	5,6
члены производственных кооперативов (артелей)	1,2	0,6	0,4	0,5	0,4	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
помогающие на семейном предприятии	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3

*Данная категория Росстатом до 2005 г. не выделялась.

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения. Стат. сб. Росстата за 2005, 2008, 2011, 2012 гг. // <http://www.gks.ru>

³ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/index.html. Данные за 2012 г. являются предварительными.

Рис. 1.3. Структура занятых по секторам экономической деятельности в 2001 и 2011 гг.



Предварительный анализ общих тенденций социально-экономического развития и развития сферы занятости на протяжении периода реформ подводит к заключению, что в современной России проблема открытой безработицы сегодня стоит менее остро, чем проблема улучшения качества занятости населения. Актуализации этой проблемы способствует общая линия государственной политики в социально-трудовой сфере, в том числе озвученная президентом цель – модернизация и создание к 2020 году 25 млн высокопроизводительных рабочих мест, которые, как предполагается, должны вытеснить примитивную и низкодоходную занятость, в том числе на неформальной основе. Еще одну серьезную и актуальную проблему – проблему слабой контролируемости рынка труда – недавно озвучила вице-премьер, куратор социального блока в Правительстве РФ Ольга Голодец⁴. Сегодня не подлежит сомнению, что проблема преодоления неформальной занятости выдвинулась в число приоритетных для руководства страны. Однако первый вопрос, который возникает на пути разработки мер по сокращению данного явления, это вопрос методологического характера, вопрос о том, что представляет собой неформальная занятость, в каких формах она существует, какие категории населения затрагивает и как оценить ее масштабы и параметры.

2. Масштабы, структура и тенденции развития неформальной занятости населения России

2.1. Подходы к определению и структурированию неформальной занятости

Феномен неформальной занятости (НФЗ) выступает как одно из проявлений неформальной (эксплуататорной) экономики, которая объединяет «все виды экономической активности работников и экономических единиц, по закону или на практике не охватываемые или недостаточно охватываемые формальными установлениями»⁵.

Между формальной и неформальной экономикой отсутствует четкая граница, идет постоянное взаимодействие. Само понятие неформальности в значительной мере определяется его антонимом – понятием формальности, т.е. того, что является формальной нормой («буквой закона») в данной системе. С изменением этой формальной нормы будет меняться и то, что составляет содержание неформальной. Более того, границы между формальной и неформальной занятостью могут сдвигаться в зависимости от того, к какому законодательству мы апеллируем. Например, работники, вполне легально оформленные по гражданско-правовым договорам, не подпадают под действие трудового права. Этим объясняется множественность трактовок неформальной занятости и подходов к ее измерению. Тем не менее существуют общие рекомендации, разработанные МОТ⁶.

⁴ <http://top.rbc.ru/economics/03/04/2013/852256.shtml>

⁵ Decent Work and the Informal Economy. Report of the Director-General. International Labour Conference, 90th Session. Report VI. Geneva: International Labour Office, 2002.

⁶ См.: Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector Adopted by the 15th ICLS (January 1993); Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment Adopted by the 17th ICLS (November 2003).

Методические подходы МОТ к оценке параметров неформальной занятости суммированы в таблице 2.1.

Таблица 2.1. Матрица занятости в неформальной экономике

Производственные единицы	Неформальные рабочие места	Формальные рабочие места
Предприятия неформального сектора	А	Б
Прочие производственные единицы (формальный сектор)	С	Д

Источник: Statistical Update on Employment in the Informal Economy. Geneva: ILO - Department of Statistics, June 2012 // http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html

Совокупная неформальная занятость представляет собой сумму занятых в неформальном секторе и занятых на неформальной основе в формальном секторе. Неформальный сектор включает незарегистрированные и/или мелкие частные предприятия, занятые производством товаров и услуг для реализации. Соответственно, занятость в неформальном секторе охватывает лиц, занятых на таких предприятиях (А+Б). Неформальная занятость охватывает занятых в неформальном секторе за исключением тех, кто трудится на формальных рабочих местах неформального сектора и занятых в формальном секторе на неформальной основе (А+С).

В соответствии с резолюцией 15-й Международной конференции статистиков труда (МКСТ) государствам предоставлено право самостоятельно устанавливать критерии отнесения производственных единиц к неформальному сектору. Это касается размера предприятий, требования их регистрации, включения или не включения в неформальный сектор сельского хозяйства и т.п. В то же время под эгидой МОТ разработаны рекомендации в отношении включения или не включения в неформальный сектор различных категорий работников. В частности подчеркивается, что, поскольку неформальная занятость понимается как занятость рыночная, к неформальному сектору не следует относить лиц, занимающихся производством продукции в домашних хозяйствах исключительно для собственного потребления. Кроме того, работников, обслуживающих потребности домохозяйств (няни, домработницы и т.п.), рекомендуется выделять в отдельную группу, поскольку производимые ими услуги не выносятся на рынок. Для специалистов (адвокатов, врачей, бухгалтеров и т.п.) критерии отнесения к тому или иному сектору должны быть такими же, как и для остальных профессиональных групп. Поскольку занятость в неформальном секторе понимается прежде всего как городской феномен, следует обязательно отдельно оценивать неформальную занятость без учета занятых в сельском хозяйстве. Рекомендуемый порог численности занятых на микропредприятиях – пять человек.

Поскольку эти рекомендации не носят обязательного характера, а особенности развития неформального сектора (и систем статистического учета) в каждой стране имеют выраженную национальную специфику, это привело к колоссальному разнообразию подходов к определению и измерению неформальной занятости, что делает международные сопоставления в этой сфере проблематичными.

В случае России консенсуса в отношении того, какие категории работающего населения следует относить к неформально занятым и как измерить масштабы этого явления, не существует ни среди исследователей, ни среди представителей официальных структур.

Прежде всего следует отметить, что в России официальное статистическое определение занятости в неформальном секторе⁷ (неформальную занятость в целом Росстат не отслеживает и соответствующих данных не публикует) и понимание неформальной занятости экспертами (представителями органов исполнительной и законодательной власти, профсоюзов и работодателей, исследовательского сообщества) не совпадают.

⁷ Методологические положения по измерению занятости в неформальном секторе экономики. Утверждены Постановлением ГКС РФ № 76 от 25 октября 2002 г. <http://www.consultant.ru/>

Росстат придерживается методологии, которая согласуется с правилами ведения системы национальных счетов и представляет собой допустимую (хотя и довольно свободную) вариацию общего методологического подхода, выработанного МОТ. Учет занятых в неформальном секторе производится на основе ежемесячного (до сентября 2009 года ежеквартального) обследования населения по проблемам занятости (ОНПЗ). К числу занятых в неформальном секторе относятся лица, которые в течение обследуемого периода были заняты по меньшей мере в одной из производственных единиц неформального сектора, независимо от их статуса занятости и от того, являлась ли для них данная работа основной или дополнительной. В качестве критерия определения единиц неформального сектора принят критерий отсутствия государственной регистрации в качестве юридического лица. Таким образом, формальный сектор приравнивается к сектору корпоризируемых (обладающих статусом юридического лица) экономических субъектов. К неформальному сектору относятся занятые 1) в сфере предпринимательской деятельности без образования юридического лица вне зависимости от наличия или отсутствия официальной регистрации в этом качестве; 2) по найму у физических лиц, индивидуальных предпринимателей; 3) в фермерском хозяйстве; 4) в собственном домашнем хозяйстве по производству продукции сельского, лесного хозяйства, охоты и рыболовства для реализации.

Таким образом, в соответствии с методологией Росстата, все малые и средние предприятия, не имеющие статуса юридического лица, относятся к неформальному сектору, даже если они официально зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей (ИП) и платят положенные налоги.

В отличие от статистиков, представители всех сторон социально-трудовых отношений: государственных органов исполнительной и законодательной власти (policy-makers), работодателей и профсоюзов под неформальной занятостью имеют в виду прежде всего незарегистрированную, а значит, ускользающую от государственного контроля и регулирования занятость, но расходятся во мнениях, когда речь идет о конкретных границах этого явления, включения или невключения различных категорий населения.

Представители официальных органов стремятся выработать четкую позицию, избежать полутонов, но и в их трактовках есть различия.

Это занятость, которая никакими официальными документами никак не регулируется, нет договоров. Это работа на частных лиц, это трудовая активность мигрантов, даже имеющих патент. Это могут быть индивидуальные предприниматели, если они не зарегистрированы.

Индивидуальных предпринимателей мы не относим к неформально занятым, так как они зарегистрированы и надзор за ними ведется со стороны госорганов, в том числе и нами, Государственной инспекцией труда.

Трудовые отношения, не оформленные никакими договорами, – это НФЗ, если гражданин получает какой-то доход (в материальной, денежной форме). Если же они зарегистрированы, но не уплачивают налоги и платежи со всех своих доходов или с части их, то это не неформальная занятость, это экономическое преступление.

С неформальной занятостью проблем две. Одна – когда человек работает, но вообще нигде не зарегистрирован. Вторая – полутеневая занятость, когда он зарегистрирован, но часть зарплаты получает в конверте.

У нас на сегодня нет четких критериев относительно того, что считать формальной занятостью, а что неформальной, где граница этого, например, при работе в подсобном хозяйстве.

Результаты опроса экспертов из числа представителей органов государственной власти в регионах (всего было собрано 38 анкет в семи субъектах Федерации) показали существенный разброс во мнениях в отношении того, какие виды экономической активности населения следует относить к неформальной занятости (таблица 2.2).

**Таблица 2.2. Число экспертов, согласившихся с отнесением к НФЗ
некоторых видов экономической активности**

Работа на частных лиц (домашняя прислуга, сезонные помощники)	27
Производство продукции в домашних хозяйствах, охота, рыбалка, сбор дикоросов для реализации	22
Оказание профессиональных услуг на индивидуальной основе (адвокатов, врачей, репетиторов, гадалок, извоз и т.п.)	21
Работающие официально в формальном секторе, но получающие зарплату «в конверте»	13
Производство продукции в домашних хозяйствах, охота, рыбалка, сбор дикоросов для собственного потребления	11
Трудовая активность мигрантов, имеющих патент	5
Занятость на основе гражданско-правовых договоров	4
Всего опрошено экспертов	38

Представители работодателей и профсоюзов склонны трактовать проблему неформальной занятости шире и акцентировать внимание на таких ее аспектах, как теневая зарплата (работодатели) и нарушение трудовых прав (профсоюзы).

НФЗ – это все, что отличается от нормальной занятости, от того, что прописано в Трудовом кодексе.

Есть отношения, которые вообще не формализованы, а есть такие, где прописано, что уровень оплаты – прожиточный минимум.

Я вообще считаю, что правомернее говорить не о НФЗ, а о неустойчивой занятости, потому что трудовой договор может быть, но работник работает больше и с более широким кругом обязанностей, чем прописано в договоре. А устные договоренности вообще нигде не зафиксированы.

Ряд представителей профсоюзов (такой позиции придерживается, в частности, Агропроф, а также многие альтернативные профсоюзы) расширяет проблему НФЗ, включая в нее вопросы регулирования заемного труда и мотивируя это тем, что процедура оформления на работу не обеспечивает соблюдения прав работников.

Мы проанализировали контракты заемного персонала и поняли, что есть одна хитрость. Временем окончания контракта является время окончания пользования услугами со стороны фирмы-заказчика или окончание проектной заявки. Причем самим работникам никто этих документов не показывает и никаких сроков они не знают. Получается, что внешне все требования ТК в таких контрактах соблюдаются, но работники ни проектных заявок, ни контрактов на пользование услугами не видят, сроков не знают. Когда они истекают, через 3 дня работника просто увольняют.

В то же время представители государства единодушны во мнении, что заемный труд следует относить к формальной занятости.

Заемный труд – это не неформальная занятость, так как там есть трудовой договор, хотя и не с тем работодателем, для которого фактически выполняется работа. Вопрос в том, чтобы у такого работника были социальные гарантии и чтобы ему платили не меньше, чем у стандартно занятому работнику, выполняющему аналогичную работу.

Приведенный здесь обзор мнений убедительно показывает многоплановость проблемы неформальной занятости. Такая занятость очень неоднородна. При этом разные категории неформально занятых (а если быть более точным – включенных в неформальные отношения) работников сталкиваются с разным кругом проблем, имеют разный уровень социальной защищенности и сами в разной мере представляют собой проблему для государства и общества. Поэтому для характеристики проблемы неформальной занятости в России очень важна не просто количественная оценка неформальной занятости в целом, но и ее структурирование.

2.2. Структурирование неформальной занятости

Сегодня в составе неформально занятого населения России можно выделить: 1) сектор «классической» НФЗ, в отношении которого правомерность отнесения к НФЗ разделяется всеми экспертами; 2) «серую зону» – виды и формы экономической активности, в отношении отнесения которых к НФЗ мнения экспертов разделились; 3) «статистический артефакт» – занятость зарегистрированных в установленном порядке и уплачивающих положенные налоги и взносы индивидуальных предпринимателей, которых Росстат учитывает как неформалов.

Сектор «классической» НФЗ включает в себя по крайней мере три различных по своему социально-экономическому положению категории работников:

- относительно благополучных, способных постоять за себя профессионалов, имеющих незарегистрированную частную практику или занимающихся фрилансом и, как правило, имеющих доход выше дохода работников аналогичной квалификации, занятых на формальной основе⁸;
- низкоквалифицированных работников, занятых как в неформальном, так и в формальном секторе на основе устного договора (вынужденная альтернатива, незащищенная занятость);
- занимающих промежуточное положение незарегистрированных самозанятых на микропредприятиях, кое-как сводящих концы с концами, для которых издержки легализации слишком велики или непосильны в силу недостаточной квалификации.

В «серую зону» попадают виды и формы экономической активности, имеющие одновременно признаки формального и неформального статуса, в отношении которых мнения экспертов разделились.

Прежде всего речь идет о легально занятым работникам, заработная плата которых полностью не декларируется. Представители профильного министерства, как правило, придерживаются мнения, что *«если есть хоть какая-то “белая” зарплата, то это формальные отношения, сколько бы этот человек ни получал»*. Однако с точки зрения работодателей, представляющих средний бизнес, *«теневая зарплата – это самый острый, основной аспект проблемы неформальной занятости»*. Профсоюзы акцентируют внимание на огромном потенциале нарушения трудовых прав, сопряженном с получением части заработной платы «в конверте»:

Такой работник – формальный в размере того, что он получает официально. Формально он обязан работать за эту сумму, все остальное – прихоть работодателя.

Вторая спорная категория – занятые по гражданско-правовым договорам. Как видно из таблицы 2, однозначно отнести их к неформалам согласились лишь 4 из 38 региональных экспертов – представителей государства. Однако по поводу статуса гражданско-правовых договоров практически все эксперты, опрошенные лично, высказывают «колеблющуюся» позицию, четко суммированную следующим высказыванием:

Наверно, это формальный сектор, но совершенно искаженный: один вид отношений подменяется другим.

Наиболее определена в этом вопросе позиция профсоюзов:

Занятость по гражданско-правовым договорам можно относить к НФЗ, так как это создает неустойчивость трудовых отношений. Работодатель здесь ни за что не отвечает.

Промежуточное положение между формальным и неформальным статусом часто характерно для иностранных работников. Особенно часто апеллируют к категории мигрантов, имеющих патент. Здесь позиции различных сторон трудовых отношений совпадают.

Работник с патентом легален, с позиций ФМС его пребывания в России, но с позиций его трудовой деятельности такая легальность отсутствует, так как и с патентом он может работать по устной договоренности.

⁸ По оценке Агентства стратегических инициатив, численность предпочитающих не оформлять официально свою деятельность фрилансеров составляет сегодня в России около 5 млн. Объем рынка их услуг в 2012 г. был оценен экспертами в 700 млн долларов, причем с 2007 г. этот рынок ежегодно удваивается.

Четко определить статус лица с патентом трудно. Но мне кажется, в большей степени к неформальному, так как неизвестно, какую заработную плату он получает, никаких отчислений он не делает, никаких пенсионных накоплений не формирует. Он купил патент – и все. Если он в перспективе захочет получить российское гражданство, то не сформирует никаких пенсионных прав.

Важно различать также первичную и вторичную неформальную занятость. Вторичная НФЗ может иметь место в следующих ситуациях.

1. На основном рабочем месте занятость формальна, но есть вторая работа на полностью неформальной основе или в «серой зоне», например, на основе гражданско-правового договора.
2. Формальная и неформальная занятость сочетаются на основном рабочем месте. Такая ситуация отличается от случая выплаты зарплаты «в конверте» основным работодателем за официально установленные обязанности. Речь идет о выполнении документально не оформленных («левых») работ, оплачиваемых, как правило, наличными по собственной инициативе работника или (реже) по инициативе работодателя.
3. Занятость неформальная (или в «серой зоне»), но есть формальный статус, например, пенсионера, учащегося, безработного.

Разграничение первичной и вторичной НФЗ очень важно, поскольку часть социальных гарантий и прав непосредственно связаны не с размером дохода от занятости, а лишь с наличием того или иного формального статуса. Например, пенсионер может предпочитать НФЗ, так как наличие официальной занятости и доходов лишит его права на региональную добавку к пенсии и льгот по ЖКХ.

2.3. Оценки масштабов неформальной занятости и тенденций ее изменения

Условность границ между описанными видами и формами неформальной занятости и отсутствие консенсуса в отношении того, какие категории работающего населения следует относить к неформально занятым, неизбежно затрудняет и делает весьма приблизительной любую количественную оценку каждой из них, как и всего явления в целом. Именно этим определяется огромный разброс оценок распространенности НФЗ в России.

Первая попытка расчета доли НФЗ в совокупной занятости населения России была предпринята О. Синявской в начале 2000-х годов⁹. В качестве эмпирической базы использовался Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения – РМЭЗ (Russian Longitudinal Monitoring Survey), который проводится с 1992 года исследовательским центром «Демоскоп» совместно с Институтом социологии РАН и Университетом Северной Каролины (объем выборки – 12 тыс. человек). По ее расчетам доля НФЗ составила около 15%, которые примерно поровну распределялись между первичной и вторичной занятостью. В начале текущего десятилетия среди исследователей наблюдается новый всплеск интереса к измерению неформальной занятости. При этом полученные оценки НФЗ колеблются в диапазоне от 5–6% до почти четверти общего числа занятых в зависимости от принятого определения и способов подсчета (использования/неиспользования критериев численности занятых и регистрации предприятия, включения/невключения занятых на основе гражданско-правовых договоров, учета/неучета нерегулярных подработок, введения критерия оплаты страховых взносов и т.д.)¹⁰. Следует отметить, что российские независимые исследователи, как правило, не выделяют неформальную занятость городского населения в качестве фокуса исследования.

⁹ Синявская О. В. Неформальная занятость в современной России: измерение, масштабы, динамика / Независимый институт социальной политики. Научные проекты НИСП. М.: Поматур, 2005. IISP Working Papers WP5/2005/01.

¹⁰ Капелюшников Р. И. Неформальная занятость в России: что говорят альтернативные определения? Препринт WP3/2012. М.: Изд. дом «Высшая школа экономики», 2012; Карабчук Т. С., Никитина М. В. Динамика и структура случайной и неформальной занятости в России // Вестник Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2011; Lehmann H., Razzolini T., Zaiceva A. Job Separations and Informality in the Russian Labor Market. Bonn: IZA, 2011. Discussion Paper No. 6230; Slonimczyk F. The Effect of Taxation on Informal Employment: Evidence from the Russian Flat Tax Reform. MPRA Paper No. 35404, posted 14. December 2011.

Несмотря на обилие независимых оценок, обращаясь к проблеме НФЗ, как исследователи, так и официальные лица, как правило, оперируют официальными данными Росстата о занятости в неформальном секторе. Однако следует иметь в виду, что ряды данных Росстата 1) включают категорию официально зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, которую подавляющее большинство экспертов¹¹ не относят к неформальному сектору, и 2) не включают работников, занятых на неформальной основе на предприятиях и в организациях, обладающих статусом юридического лица.

Вместе с тем анализ публикуемых МОТ данных о структуре неформальной занятости по секторам ее применения показывает, что основной сферой использования неформального труда является неформальный сектор. Занятость в нем практически повсеместно, по крайней мере в 2 раза, превосходит численность неформально занятых в рамках формального сектора¹². Росстат предоставляет данные о занятости на основе устной договоренности и по гражданско-правовым договорам, но без разбивки этих категорий занятых между формальным и неформальным секторами. Однако, по свидетельству экспертов Росстата, доля неформально занятых в формальном секторе, согласно их обследованию, на протяжении всего периода регулярных наблюдений колебалась в пределах 1–1,5% от общего числа занятых. Впрочем, эксперты допускают, что респонденты, несмотря на анонимный характер обследования, могут не предоставлять информацию о наличии у них такого рода работы, а потому реальные масштабы неформальной занятости в формальном секторе скорее занижаются.

По данным Росстата, на протяжении первой половины 2000-х годов занятость в неформальном секторе выросла с 14 до 18% (причем весь прирост пришелся на долю первичной неформальной занятости), а в последующий период колебалась в пределах 16,6–19,6% (таблица 2.3). При этом структура занятости в неформальном секторе постепенно смещалась в сторону занятости по найму и соответственно сокращения доли неформальной самостоятельной занятости (таблица 2.4).

¹¹ Исключение составляет работа В. Гимпельсона и А. Зудиной, определяющих занятость в неформальном секторе как разность между общей численностью занятых в экономике и численностью занятых в корпоративном секторе (на предприятиях со статусом юридического лица). См.: Гимпельсон В., Зудина А. Неформалы в российской экономике: сколько их и кто они? // Вопросы экономики. 2011. № 10.

¹² Key Indicators of the Labour Market. 7th. Edition // <http://kiln.ilo.org/KILMnet/>; Statistical Update on Employment in the Informal Economy. Geneva: ILO – Department of Statistics, June 2012 // http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html.

Таблица 2.3. Динамика занятости в неформальном секторе на основной и дополнительной работе (тыс. чел.)

Год	Всего	В том числе заняты				Доля в занятости, %
		только в неформальном секторе	в неформальном и формальном секторе	из них		
с основной работой в неформальном секторе	с дополнительной работой в неформальном секторе					
2001	9190	7136	2054	—	—	14,3
2002	9535	7415	2120	—	—	14,4
2003	10 587	8740	1847	—	—	16,1
2004	11 500	9578	1921	15	1906	17,0
2005	12 600	10 538	2057	16	2041	18,0
2006	12 656	10 839	1817	18	1800	18,0
2007	13 018	11 248	1770	15	1754	18,4
2008	13 951	12 104	1846	24	1822	19,6
2009	13 490	11 819	1671	20	1651	19,5
2010	11 582	10 267	1316	19	1297	16,6
2011	12 922	11 563	1359	17	1342	18,2
2012	13 600	12 296	1304	15	1288	19,0

Таблица 2.4. Динамика занятости по найму и не по найму в неформальном секторе

Год	Тыс. человек		В % к итогу	
	работающие по найму	работающие не по найму	работающие по найму	работающие не по найму
2006	6336	6320	50,0	50,0
2007	6653	6364	51,1	48,9
2008	7671	6280	55,0	45,0
2009	7281	6209	54,0	46,0
2010	6043	5540	52,2	47,8
2011	6992	5930	54,1	45,9
2012	7742	5858	56,9	43,1

Следует отметить, что, несмотря на отсутствие четкой тенденции к росту официальных показателей НФЗ, из 38 опрошенных экспертов 29 определенно заявили, что за последние 10 лет неформальная занятость в их регионе выросла. Такого же мнения придерживаются и работодатели.

По своим коллегам знаю, что неформальный наем растет. Людей нанимают семьями, деревнями, аулами.

Как и в других странах, численность занятых в неформальном секторе женщин в России несколько меньше численности аналогичной группы мужского населения, но гендерный разрыв невелик. При этом нужно иметь в виду, что для неформальной занятости в целом соотношение может быть иным, поскольку за рубежом за пределами неформального сектора неформальный труд женщин используется шире, чем мужской.

Распределение занятых в неформальном секторе по видам экономической деятельности (таблица 2.5) показывает, что отраслями, где она получила наиболее широкое распространение, являются торговля (33,4% всех занятых в неформальном секторе), сельское и лесное хозяйство (28,5%). Далее идут сфера услуг (10,1%), строительство (9,9%), обрабатывающие производства (8,2%), а также транспорт и связь (8,0%).

Таблица 2.5. Занятые в неформальном секторе России видам экономической деятельности в 2012 г. (тыс. чел.)

Вид деятельности	Всего	из них			
		мужчины	женщины	город	село
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3545	1981	1564	707	2838
Рыболовство, рыбоводство	35	32	3	17	18
Добыча полезных ископаемых	18	16	2	11	8
Обрабатывающие производства	1214	734	480	826	388
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	29	25	4	20	10
Строительство	1412	1298	114	969	443
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	4620	1719	2901	3526	1093
Гостиницы и рестораны	347	95	251	265	82
Транспорт и связь	1135	1024	111	878	257
Финансовая деятельность	28	11	18	26	2
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	469	304	164	397	72
Образование	80	18	62	66	14
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	111	36	75	87	24
Предоставление прочих коммунальных, социальных, персональных и других услуг	557	134	422	462	95
В целом	13 600	7428	6171	8255	5344

Оценки распространенности НФЗ, полученные нами в ходе экспертного опроса в целом согласуются с данными Росстата. По мнению представителей региональной власти, НФЗ наиболее распространена в торговле (эту отрасль выделили 30 экспертов), в строительстве (28 экспертов), в сельском хозяйстве (25 экспертов) и в сфере услуг (24 эксперта), а также на транспорте (17 экспертов).

Женщины преобладают в числе неформально занятых только в традиционно женских отраслях: торговле и разнообразных услугах. В остальных видах деятельности явно доминируют мужчины.

Неформальная занятость крайне неравномерно распределена по территории России. В региональном разрезе распространение неформальной занятости демонстрирует значительные колебания от 2,2% в Санкт-Петербурге до 51% в Республике Дагестан. В 50 субъектах Федерации доля неформального сектора в совокупной занятости не превышает среднероссийский уровень в 19%. Самые высокие показатели НФЗ демонстрируют республики Северо-Кавказского Федерального округа.

Разброс экспертных оценок масштабов неформальной занятости в регионе, полученных на основе нашего опроса, составил от 10 до 55%.

Таблица 2.6. Доля занятости в неформальном секторе в некоторых регионах в 2012 г. (%)

Регионы с низкой НФЗ	Доля	Регионы с высокой НФЗ	Доля
г. Санкт-Петербург	2,2	Республика Хакасия	29,5
г. Москва	3,7	Тамбовская область	29,6
Ямало-Ненецкий авт. округ	5,3	Ставропольский край	29,6
Чукотский авт. округ	6,9	Чувашская Республика	30,8
Ханты-Мансийский авт. округ	7,9	Омская область	32,9
Магаданская область	8,2	Воронежская область	32,9
Московская область	9,0	Республика Калмыкия	32,9
Мурманская область	9,9	Республика Алтай	34,1
Хабаровский край	10,0	Республика Северная Осетия – Алания	35,1
Тюменская область	10,9	Карачаево-Черкесская Республика	35,4
Самарская область	11,8	Республика Бурятия	35,9
Ленинградская область	13,2	Кабардино-Балкарская Республика	40,1
Калужская область	13,4	Чеченская Республика	41,9
Ненецкий авт. округ	13,7	Республика Ингушетия	42,7
Республика Карелия	14,3	Республика Дагестан	51,0

Следует еще раз подчеркнуть, что ко всем приведенным выше данным следует относиться с осторожностью, помня о том, что они относятся только к неформальному сектору (причем в его расширенном варианте), а не к неформальной экономике в целом. При альтернативном способе сбора и представления информации ситуация могла бы выглядеть несколько иначе.

Любопытно, что Росстат собирает данные о том, какая часть предприятий, принадлежащих к некорпорированному сектору, официально зарегистрирована, а значит, платит положенные налоги и участвует в системе социального страхования, но не публикует их и не предоставляет независимым исследователям. Однако сопоставление данных различных обследований Росстата позволяет сделать примерный расчет. В 2010 году Росстат провел Сплошное наблюдение за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства, из которого доступны следующие данные:

- 1) о численности субъектов малого и среднего предпринимательства, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и при этом реально осуществлявших экономическую деятельность (1 914 157 работодателей и самостоятельно занятых (без привлечения наемных работников) мелких предпринимателей);
- 2) о численности замещенных (не вакантных) рабочих мест на этих предприятиях (5350,2 тыс.).

Сопоставление данных ОНПЗ о численности занятых не по найму в неформальном секторе в 2010 году (5540 тыс.) и данных об активных зарегистрированных ИП из Сплошного наблюдения (1914 тыс.) позволяет получить вполне робастную оценку численности самостоятельно занятых на неформальной основе. Иными словами, в 2010 году «в тени» находилось 65,5%, т.е. примерно две трети экономических единиц из числа тех, которые Росстат официально относит к неформальной экономике¹².

С оценкой общей численности занятых в неформальном секторе дело обстоит несколько сложнее. Если допустить, что каждое официально декларируемое рабочее место в секторе зарегистрированных ИП занято одним работником, совокупная занятость по найму в реальном неформальном секторе (за вычетом официально продекларированной занятости на зарегистрированных ИП) составит 2607 тыс. человек¹³.

¹² Сегодня, по оценкам организаций, представляющих интересы мелкого и среднего бизнеса, 5858 тыс.

¹³ Занятые по найму в неформальном секторе (6 043 000) за вычетом зарегистрированных занятых по найму на зарегистрированных ИП (5 350 200–1 914 157=3 436 043) = 2 606 957.

Эта цифра лишь незначительно ниже, чем сумма лиц, которые, по данным ОНПЗ–2010, были заняты на основе устной договоренности (2276 тыс.) и по гражданско-правовым договорам (693 тыс.), и оставляет на неформальную занятость в рамках формального сектора менее 1% совокупной занятости.

Совокупная занятость в неформальном секторе экономики (незарегистрированные самостоятельно занятые, включая работодателей, и не оставившие следа в отчетности предприятий занятые по найму) в этом случае составит 7232,8 (10,4% всех занятых; 9,6% экономически активного населения), из которых примерно треть приходится на наемных работников.

К сожалению, следует иметь в виду, что число замещенных рабочих мест, как правило, не совпадает с числом реально занятых работников. Это связано с тем, что, по методологии Росстата, при оценке числа замещенных рабочих мест работники учитываются пропорционально отработанному времени. Иными словами, несколько человек, работающих в режиме неполного рабочего времени, могут замещать одно рабочее место. Таким образом, наша оценка, скорее всего, занижает формальную занятость по найму на зарегистрированных ИП.

Наши интервью с работодателями подтверждают существенное расхождение учитываемых в статистике и реально занятых работников на предприятиях малого бизнеса.

Статус малого предприятия (МП) дает некоторые льготы, да и проверок вроде бы меньше. Но мы должны показывать среднесписочную численность, не выше предельной для МП. Мы ее и показываем, а реально работников у нас, наверно, втрое больше.

При этом значительную долю нерегистрируемых работников составляют мигранты, которые по определению не попадают в выборку ОНПЗ Росстата. Это обстоятельство необходимо принимать во внимание при оценке масштабов и структуры НФЗ в российской экономике. Данные ОНПЗ, которыми охотнее всего оперируют как аналитики, так и официальные лица, учитывают только постоянное население России, в то время как значительную долю реального наполнения неформального сектора и неформальной занятости в формальном секторе составляют иностранные граждане, в основном мигранты из стран ближнего зарубежья. Систематического мониторинга нелегальной трудовой миграции в России не ведется, но, по общему мнению всех ветвей экспертного сообщества, эта проблема является одной из самых острых.

По данным Федеральной миграционной службы, сегодня в России легально работает около 1,5 млн иностранных граждан. Минтруд России оценивает общую численность мигрантов в 5–7 млн, из которых 3,5 млн работают нелегально. Еще более высокую оценку в 10 млн человек дает глава Федерации мигрантов Мухамад Амин Маджумдер, направивший в феврале 2013 года письмо Президенту с предложением об амнистии всех нелегальных мигрантов¹⁴.

Именно выпадением из статистического учета неформальной занятости мигрантов объясняются аномально низкие оценки масштабов НФЗ в Москве и Санкт-Петербурге, привлекающих огромные массы мигрантов, которые формируют в этих регионах основной массив неформально занятых. На это обстоятельство обращают внимание все представители экспертного сообщества.

Это Москва, Питер, Екатеринбург – там мигранты концентрируются. В других регионах их мало. На Чукотке, например, их вообще нет, хотя рабочие места для них там, может быть, и есть.

Если хотите знать, как работает малый бизнес в сервисе, приходите в любой офисно-производственный центр и наблюдайте за приходящим/уходящим персоналом. Работающие до и после 18 часов различаются и по социальным, и по этническим признакам. До 18 работают по законам оформленные лица славянской наружности с московской пропиской. Потом почти все они расходятся, а на их место заступают неформалы, в основном гастарбайтеры, которые пашут вечерами и ночами. Основную работу выполняют именно они.

По данным нашего экспертного опроса представителей региональных органов государственной власти, основной контингент неформально занятых в регионах наряду с местными жителями образуют граждане не только ближнего, но и дальнего зарубежья (Китай, Вьетнам). При этом 15 экспертов особо отмети-

¹⁴ Аргументы и факты. 2013. 20 февр.

ли усиление присутствия этого контингента среди неформально занятых. Следующим по значимости трендом стало увеличение среди мигрантов доли молодежи (его отметили 7 экспертов).

Согласно официальным данным, занятость в неформальном секторе выросла (до 19,5%) в кризисные 2008–2009 годы, просела до 16% в 2010 году, а затем вновь возобновила рост, превысив предкризисные значения. Большинство региональных экспертов (26) полагают, что кризис привел к росту НФЗ, по мнению остальных кризис не оказал существенного влияния на масштабы НФЗ.

В динамике НФЗ отследить трудно. И в кризис, и после него по каким-то направлениям был рост, а по каким-то – снижение. Косвенным признаком роста НФЗ в период кризиса было то, что резкого скачка безработицы не происходило. Людей увольняли, и они шли в НФЗ.

По результатам анализа подходов к определению и оценке неформальной занятости в российской экономике представляется важным подчеркнуть следующие моменты.

1. Консенсуса в отношении того, какие категории работающего населения следует относить к неформально занятым и как измерить масштабы этого явления, не существует ни среди исследователей, ни среди представителей официальных структур.
2. Критерии, на основе которых собираются официальные статистические данные о масштабах и тенденциях НФЗ, расходятся с пониманием НФЗ представителями основных субъектов трудовых отношений – профсоюзов, работодателей и исполнительной власти.
3. Значительная часть неформальной занятости не учитывается обследованиями Росстата. Это касается прежде всего вторичной неформальной занятости на основном официальном рабочем месте, а также занятости мигрантов.
4. НФЗ очень неоднородна. Разные категории неформально занятых (а если быть более точным – включенных в неформальные отношения) работников сталкиваются с разным кругом проблем, имеют разный уровень социальной защищенности и сами в разной мере представляют собой проблему для государства и общества. Поэтому для характеристики проблемы неформальной занятости в России очень важна не просто количественная оценка неформальной занятости в целом, но и ее структурирование.
5. Занятость в неформальном секторе (как ее учитывает Росстат) состоит из двух принципиально различных составляющих: официальная занятость в мелком бизнесе, в том числе частная практика высококвалифицированных специалистов, и незарегистрированная занятость. Задачи легализации и сокращения относятся ко второй части – незарегистрированной или неправильно (например, на основе гражданско-правовых договоров) зарегистрированной занятости¹⁵. Однако в доступной широкому кругу пользователей статистике эти две части неразличимы. Соответственно, статистический рост занятости в неформальном секторе может отражать любую из двух тенденций: позитивную – рост легальной предпринимательской активности населения страны, в том числе инновационных микропредприятий, и негативную – рост незарегистрированной занятости. Проследить отдельно каждую из них, пользуясь лишь официальными данными ОНПЗ Росстата, невозможно.

¹⁵ Развитие первой составляющей всячески приветствуется, разрабатываются меры и программы по ее стимулированию. В том числе на это направлена значительная часть активности Сколково.

3. Характеристика проблемы неформальной занятости представителями различных сторон трудовых отношений

Оценивая серьезность проблемы неформальной занятости в своем регионе, большинство опрошенных региональных экспертов придерживаются позиции, что эта проблема очень острая уже сегодня (так ответили 12 представителей региональной власти), либо обещает стать острой в ближайшем будущем (10 экспертов). В то же время достаточно велико число экспертов, не считающих проблему острой (16). Причем сторонники такой точки зрения присутствуют в каждом из семи охваченных опросом регионов, включая регионы Северного Кавказа, где, по их собственным оценкам, НФЗ охватывает более 50% работающего населения. Некоторые региональные эксперты выделяют отдельные аспекты проблемы НФЗ в качестве особо острых. Так, для столичных и прилегающих к ним регионов наиболее острым аспектом проблемы является занятость мигрантов, как нелегальных, так и находящихся на территории страны на вполне законных основаниях, в том числе имеющих патент.

В то же время эксперты федерального уровня власти оценивают неформальную занятость как безусловно острую проблему, заслуживающую приоритетного внимания. При этом, с точки зрения Правительства России, проблема неформальной занятости – это прежде всего проблема снижения объема налоговых поступлений в бюджет и страховых платежей.

Выступая на Конференции НИУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества, вице-премьер Ольга Голодец, куратор социального блока в правительстве, обозначила эту проблему в качестве первого приоритета социальной политики, обосновав свой выбор следующим образом: «Когда у нас такой большой “серый” сектор, у нас происходит недофинансирование всех социальных расходов. У нас ведутся большие дебаты о пенсионной работе. Много говорилось о демографической проблеме, о тех рисках, которые нас ожидают через 10–20 лет, но основные риски – это те, с которыми мы имеем дело сегодня, это то, что сегодня у нас платят все необходимые взносы только 48 миллионов трудоспособных граждан, а все остальные – нет»¹⁶.

Примерно так же расставляют акценты представители Минтруда России. Правда, в их характеристике проблемы, пусть и на втором плане, все же присутствует другая ее грань – социальная незащищенность работников, занятых на неформальной основе.

Такие люди не делают пенсионных накоплений и пользуются теми пенсионными накоплениями, которые делают за них другие. Они уходят из системы учета, из системы налогообложения, но пользуются всеми социальными благами, системой медицинского обслуживания, пенсионным обеспечением и т.д. А бюджет у нас не резиновый, пенсионный фонд не резиновый, в нем образуется «дыра». И если произойдет какой-то несчастный случай при выполнении домашних работ, при ремонте квартиры, такой человек не может получить пенсию по инвалидности. Поэтому еще одна задача – этих людей каким-то образом социально защитить.

Представители региональных властей выделяют значительно более широкий спектр негативных последствий НФЗ. Как видно из таблицы 3.1, суммирующей наиболее распространенные опасения, проблема недополучения страховых и налоговых платежей, ограничивающая возможности социальной политики, хотя и выходит на первое место в оценках экспертов, но не является единственной доминантой. Негативную роль НФЗ эксперты видят также в ее деструктивном влиянии на различные аспекты развития рынка труда и на перспективы модернизации региональных экономик. Больше половины экспертов выделяют проблему незащищенности и нарушения прав работников в сфере неформальной занятости. В числе других отрицательных последствий отмечается криминализация экономики и снижение качества продукции, выпускаемой в неформальном секторе.

¹⁶ <http://top.rbc.ru/economics/03/04/2013/852256.shtml>

Таблица 3.1. Распределение мнений региональных экспертов о наиболее значимых негативных последствиях неформальной занятости для их региона

Негативные последствия НФЗ	Число респондентов
Недополучение социальных и налоговых платежей, ограничивающее возможности социальной политики	37
Негативное влияние на рынок труда	24
в том числе	
• Недобросовестная конкуренция: демпинг, вытеснение с рабочих мест официально занятых работников	12
• Потеря контроля над рынком труда	7
в том числе	
трудность прогнозирования потребности региона в рабочей силе	2
незаконное получение пособий по безработице	2
• Снижение стимулов для работодателей к модернизации рабочих мест	5
Незащищенность неформально занятых работников	20
Рост социальной напряженности	7
Криминализация, коррупция, нарушения законодательства	6
Снижение качества и конкурентоспособности продукции	5

Представители службы занятости обращают особое внимание на такую негативную сторону неформальной занятости, как утрата возможности отслеживать и контролировать процессы на рынке труда, трудность сбора информации для выстраивания политики занятости.

Прежде всего, страдает налогооблагаемая база, не пополняется бюджет. Но кроме того НФЗ несет нагрузку на рынок труда, так как он становится нерегулируемым. Мы не знаем, кто, где и чем, в какой сфере занимается, какой национальной принадлежности, из каких субъектов РФ или стран приехали люди, в каких условиях проживают...

Консолидируясь во мнении, что НФЗ оказывает преимущественно негативное влияние на экономику региона, большинство экспертов, тем не менее, считает, что в ограниченных пределах она может играть и позитивную роль как в социальном, так и в экономическом плане. В частности, эксперты отметили, что НФЗ способствует сдерживанию безработицы, помогает поддержанию приемлемого уровня жизни уязвимых слоев населения и снимает часть нагрузки со служб занятости и органов социальной защиты. Позитивная социальная роль НФЗ суммируется следующим высказыванием одного из экспертов:

Человек имеет доступ к достаточному для него вознаграждению за труд и не создает излишних затрат для государства.

В числе позитивных экономических аспектов НФЗ указываются заполнение непрестижных и непривлекательных рабочих мест; расширение рынка услуг, предоставляемых по доступным ценам; возможность более гибкого использования рабочей силы; развитие предпринимательской инициативы.

Следует отметить, что из 38 региональных экспертов лишь один определенно заявил, что НФЗ не имеет никаких положительных сторон.

Неоднозначность последствий НФЗ признают и профсоюзы (по крайней мере те из них, кто относит эту проблему к области своей компетенции).

Мы пробовали «натравливать» инспекцию Роструда на те предприятия, где работают нелегалы. Но это тоже палка о двух концах. Мы их «натравили», а эффект – разогнали. И остались люди ни с чем: ни работы, ни заработка. И потом, люди боятся жаловаться.

В эпоху кооперативного движения все были неформалы, и считалось, что это хорошо, потому что надо было дать людям самостоятельно выживать, когда одно разрушили, а другое еще не создали. Вот и убрали ограничители, чтобы люди могли прокормить себя и свои семьи, а не сидеть на пособии у государства. Остатки этой волны мы до сих пор видим. Как начальная форма становления бизнеса это может быть.

Представители всех сторон социально-трудовых отношений едины в том, что столь широкое развитие НФЗ было бы невозможно при отсутствии соответствующего предложения труда со стороны населения, готовности работников участвовать в неформальных схемах.

Это сговор. На него идет работник, который все это понимает и сознательно идет на риск того, что у него неформальные отношения, т.е. формальные в районе 10 тысяч.

Там, где у микропредприятий есть какой-то персонал, в подавляющем большинстве случаев он нелегальный, т.е. эти люди свой выбор, связанный с отсутствием пенсий и социальных гарантий, уже сделали.

Не вызывает сомнений и то, что выбор в пользу полной или частичной деформализации трудовых отношений (работы на основе устной договоренности, получения зарплаты «в конверте») может быть как вынужденным, так и добровольным, а часто представляет собой компромиссный вариант того и другого. Конкретные причины, по которым работник соглашается на нестандартные условия занятости, могут быть очень разными. Например, пенсионер через неформальную занятость пытается сохранить свое место в социуме и одновременно сохранить льготы, которых он лишился бы, работая официально. Молодежь соглашается на испытательный срок, чтобы показать себя работодателю, зарекомендовать и через какое-то время изменить форму занятости на формальные отношения.

Различные варианты можно условно расположить вдоль оси, на одном полюсе которой полностью добровольный, а на другом – полностью вынужденный выбор. Распространена точка зрения, что на протяжении первого кризисного десятилетия реформ НФЗ носила преимущественно вынужденный характер, но она постепенно смещается «к полюсу добровольности». Тем не менее, в большинстве случаев элемент «вынужденности» присутствует и довольно часто является определяющим.

Люди на это соглашаются, потому что у них нет выбора. Часто у них недостаточно квалификации и нет решительности, чтобы вести бизнес самому. Очень много среди таких совсем молодых и пенсионеров.

В подтверждение предположения о преимущественно вынужденном характере НФЗ свидетельствует распределение ответов региональных экспертов на вопрос «Что, по вашему мнению, толкает работников в неформальную занятость?», показывающее, что факторы вынужденного выбора набрали существенно большее число голосов. Следует подчеркнуть, что лидирующее место получили факторы, связанные с недостаточностью и низким качеством спроса на труд со стороны работодателей, в то время как стремление сэкономить на обязательных отчислениях упомянули в числе трех основных факторов менее половины экспертов.

Таблица 3.2. Распределение ответов на вопрос «Что, по вашему мнению, толкает работников в неформальную занятость?»

Фактор	Число респондентов
Трудности с устройством на формальные рабочие места	33
Низкий уровень заработной платы в формальном секторе экономики, низкий уровень жизни населения, заставляющий искать приработки	32
Возможность сокрытия доходов от налогообложения	17
Иллюзорность, формальность, недостаточность законодательно установленных социальных гарантий для наемных работников	6
Менталитет	2
Нежелание работодателя оформлять трудовые договора с работником	2
НФЗ дает возможность работать по свободному графику или приработок, когда это необходимо	1

Эксперты со стороны профсоюзов и представители Государственной Думы чаще других обращают внимание на такой фактор распространения НФЗ как незнание работниками своих прав и нежелание просчитывать последствия, которыми может обернуться для них работа на неформальных условиях.

Люди, теряя какие-то гарантии или не получая гарантии, считают, что перекрывают все этим заработком. То есть я лучше сейчас себе накоплю побольше, и потом... Да что там будет завтра? Дай бог, будет нормально. Психология у многих такая. А случись что? Несчастный случай могут замотать, замылить. Работодатель говорит: «У меня не было такого работника. Откуда я знаю, откуда он взялся». И такие случаи были. Мы пытались разбираться там, даже привлекали милицию. Ничего не найдешь там. Во-первых, они откупаются, черти, бывает, когда надо, а во-вторых, в самом деле не поймаешь за руку.

Исследование показало, что представители государства¹⁷, работодателей и профсоюзов выделяют в качестве наиболее важных разные аспекты проблемы неформальной занятости. Если представители государства озабочены в первую очередь недостаточным наполнением бюджета, страховых и пенсионных фондов, то с точки зрения профсоюзов проблема НФЗ – это прежде всего недоступность для неформалов гарантий социальной защиты, предоставляемых по закону работникам, занятым на формальной основе, подрыв социальной защищенности работников, резкое усечение возможностей противостоять работодателям для защиты своих интересов и прав.

Сегодня профсоюзы представляют элиту рабочего класса, у которой постоянные трудовые договора, которые получают «белую» зарплату. Это очень небольшая категория, и она все время тает. Но вокруг растет огромная категория работников уязвимых, которые не могут получить никакую коллективную защиту.

Проблема неформальной занятости очень остра. Она охватывает в первую очередь молодежь, ищущую первое место работы, либо лиц, попавших в тяжелую жизненную ситуацию (имеющие детей-инвалидов, родственников-инвалидов), либо профессия исчезла (например, телефонистки), т.е. это те, кто не востребован на рынке труда, а потому самые уязвимые.

Следует отметить, что проблема НФЗ далеко не всегда попадает в поле зрения профсоюзов уже потому, что неформально занятые работники в подавляющем большинстве случаев в профсоюзах не состоят и, соответственно, не могут рассчитывать на их защиту. Ряд профсоюзных организаций, входящих в ФНПР (в их числе Росагропроф и Профсоюз строителей России), ввели практику индивидуального членства, что делает их доступными для работников, занятых на нестандартных условиях, в том числе для мигрантов, даже нелегальных. Однако реальная практика индивидуального членства пока что незначительна. Большинство же профсоюзов, как входящих в ФНПР, так и альтернативных, придерживаются мнения, что сфера НФЗ находится за пределами их компетенции. Такой позиции придерживается,

¹⁷ Речь идет прежде всего об исполнительной власти, представленной Минтруда России.

в частности, Российский профсоюз «Торговое единство», охватывающий работников сфер предпринимательской деятельности, где НФЗ получила едва ли не самое широкое распространение – торговли и общественного питания.

Особого внимания заслуживают позиции, занимаемые в отношении НФЗ работодателями. Сразу же отметим, что у крупного, среднего и мелкого бизнеса видение проблемы и отношение к ней различно.

Наиболее крупный бизнес, интересы которого представляет РСПП, крайне редко прибегает к неформальному найму работников и «серым» схемам выплаты заработной платы. С одной стороны, крупные фирмы располагают достаточными финансовыми и организационными ресурсами для того, чтобы полностью нести издержки легальности, оставаясь при этом конкурентоспособными, с другой – они «примегают на себя» международные практики ведения бизнеса и не желают рисковать накопленным «репутационным капиталом», действуя в обход закона.

У крупных корпораций есть ресурсы, чтобы набрать квалифицированный персонал и соблюдать российское законодательство. У кого ресурсов мало, те вынуждены рисковать (репутацией – благо тут терять немного). Поэтому мелкие предприятия идут на риски, связанные с нарушением законодательства. А тем, кто накопил авторитет, себя компрометировать уже нельзя (Минэкономики).

За исключением самого крупного бизнеса, который связан так или иначе либо с нефтяным сырьем, либо с металлургией, и бюджетного сектора все остальное функционирует с использованием теневых схем. В среднем бизнесе теневые схемы выплаты зарплат обязательно присутствуют («Деловая Россия»).

Не случайно именно крупный бизнес выступает инициатором радикального пересмотра Трудового кодекса с целью законодательного закрепления большей гибкости трудовых отношений¹⁸, что позволило бы ему снижать затраты на рабочую силу, оставаясь в рамках закона.

Однако эта инициатива не только наталкивается на активное сопротивление профсоюзов и не получает поддержки со стороны государства, но и не особенно активно лоббируется организациями работодателей, представляющими широкие слои предпринимательства – «Опорой России» и «Деловой Россией».

Позиция государства в данном случае вполне предсказуема и состоит в отстаивании линии на постепенную, осторожную либерализацию законодательства.

В прошлом году работодатели выходили с концепцией изменения ТК в целом, но они не были поддержаны, потому что они там революцию целую затеяли... а трудовое законодательство не предполагает сильных революций. Должно быть постепенное изменение, по мере необходимости, по мере достижения консенсуса.

Отсутствие энтузиазма в рядах среднего и особенно мелкого бизнеса связано с тем, что большинство таких предприятий не имеет ни достаточных для полного выхода из тени ресурсов, ни широко известного бренда, которым опасно рисковать. В этом секторе широко распространена практика неформальных или полуформальных трудовых отношений, зарекомендовавшая себя как наиболее удобный и доступный механизм выживания.

ТК, конечно, надо менять, но это не сейчас, а в более стабильной ситуации... И потом, это все больше касается крупного бизнеса, потому что у них все более легально, а нам...

Неформальная занятость очень удобна для хозяина. Он самый настоящий хозяин – кого хочу – беру, кого хочу – увольняю. Бывает, человек у нас работает не больше дня, то ли хозяину не глянулся, то ли еще что-то – никто не знает, перед нами хозяин не отчитывается. С оформленными по закону такие номера не проходят.

Для среднего бизнеса неформальность в сфере социально-трудовых отношений – это прежде всего теневые выплаты заработной платы. По данным представляющей интересы малого и среднего бизнеса

¹⁸ <http://pcpp.pf/position/view/51>

«Опоры России», сегодня 83% компаний используют «серые схемы» выплаты заработной платы¹⁹. В то же время основная масса работников этого сектора занята на основе формальных контрактов, и, следовательно, положенные налоги и страховые взносы выплачиваются, по крайней мере с части доходов.

Исключение составляют строительные фирмы, а также гостиничный и ресторанный бизнес, широко применяющие труд иностранной рабочей силы, в том числе нелегальных мигрантов. Это одна из наиболее выраженных болевых точек проблемы неформальной занятости.

Фактически по гражданско-правовым договорам идет обычная повседневная работа, только без начислений на ФОП, а часто и вообще без оплаты. Режимы тоже могут быть какими угодно. Некоторые работают по 12 часов без выходных, а, может, и больше. В результате ресторанный бизнес, причем не только у нас, держится на мигрантах, боюсь, нас, москвичей, они скоро вытеснят.

Для мелкого бизнеса проблема неформальной занятости существует в чистом, «незамутненном» виде как в форме незарегистрированной должным образом самостоятельной занятости, так и неформального найма.

Незарегистрированная самостоятельная занятость, как правило, имеет место среди специалистов, таких как программисты, переводчики, дизайнеры. Также к этой категории часто относятся водители автотранспорта – таксисты, перевозчики грузов.

У нас, по официальной статистике, микробизнес на 70% состоит из розничной торговли. Но почему у нас тогда так много разных услуг? У нас не только торговля. Достаточно много услуг люди оказывают друг другу: бухгалтеры, юристы, врачи. То есть речь идет о профессионалах, способных оказать услугу лично, где расчеты очень простые – я тебе зубы или налоговую декларацию, ты мне – деньги. Где цикл очень короткий, там сплошные «серые схемы».

В тех видах деятельности, заниматься которыми невозможно без специального помещения и открытия счетов в банке (это, прежде всего, торговля), практикуется открытие предприятий без образования юридического лица (ИП), как правило, практикующего неформальный или полуформальный (по гражданско-правовым договорам, оплачиваемый на основе «серых схем») наем работников.

Сами ИП, как правило, имеют официальную регистрацию, а вот они уже могут привлекать неформалов: грузчиков, работников в ларьках.

Еще один обширный сектор неформальных трудовых отношений – занятые по найму у физических лиц. Это домашняя прислуга, няни, личные водители. Очень часто они также работают на основе устной договоренности. Данные ОНПЗ Росстата показывают рост доли этой категории работников в совокупной занятости с 3,7% в 1999 году до 8–10% в 2010–2012 годах. Вместе с тем, с одной стороны, в какой-то части этот рост может быть статистическим артефактом, поскольку всплеск отмечается в 2003 году, когда была изменена формулировка вопроса: подсказ «занятость по найму у физических лиц» был расширен до «у физических лиц и индивидуальных предпринимателей». С другой стороны, значительная часть этой категории работников относится к числу трудовых мигрантов, которые не учитываются ОНПЗ.

Представители всех сторон социально-трудовых отношений признают, что факторы, способствующие распространению неформальной занятости многоплановы. Однако эксперты Минтруда России и других государственных структур (в особенности это касается федерального уровня) склонны делать акцент на проблемах в области правоприменения (enforcement), а также склонности представителей российского бизнеса и работников действовать в направлении максимизации собственной выгоды в ущерб общественным интересам. Таким образом, занятость в неформальном секторе расценивается в данном случае как преимущественно добровольный выбор социально безответственных членов общества.

Как можно относиться к неформальной занятости? Как к нарушению закона... Да, это вопрос экономический, но ведь есть ситуации – и ситуации. Кто-то будет в этой ситуации... кому-то она поможет из одного бизнеса перейти в другой, а кто-то будет этим злоупотреблять.

Иногда вопрос целиком переводится в моральную плоскость.

¹⁹ <http://www.audit-it.ru/news/account/469709.html>

Чтобы стать предпринимателем и при этом не регистрировать свой бизнес, нужно иметь особый характер – не каждый рискнет. Ты ведь сразу понимаешь, что ты зарабатываешь незаконные деньги, с которых ты не уплачиваешь налоги. Если можно не выполнять закон, то зачем его выполнять. Так говорят недобросовестные люди. Добросовестные выполняют – у них даже вопрос такой не возникает.

По мнению экспертов из региональных органов власти, в ряду причин, побуждающих работодателей использовать неформальную занятость, лидирующее место занимают стремление снизить издержки за счет экономии на социальных выплатах, налогах и затратах на охрану труда и готовность работников работать без оформления трудового договора и социальных гарантий. Далее следуют недостаточные санкции к работодателям за нарушение законодательства. Иными словами, подчеркивается обоюдная заинтересованность в такого рода отношениях работодателей, с одной стороны, и работников – с другой, при объективном («недостаточность санкций») попустительстве государства. Трудности и барьеры, связанные с легализацией трудовых отношений, отметили лишь 7 экспертов из 38 (таблица 3.3).

Таблица 3.3. Что, по вашему мнению, толкает работодателей к использованию неформальной занятости? (отметьте не более трех позиций)

Причина	Число респондентов
1. Стремление снизить издержки за счет экономии на социальных выплатах, налогах и затратах на охрану труда	35
2. Готовность неформалов работать без оформления трудового договора и социальных гарантий, за низкую заработную плату	29
3. Недостаточные санкции к работодателям за нарушение законодательства	17
4. Необходимость заполнения непрестижных рабочих мест, непривлекательных для заполнения на формальной основе	15
5. Трудности, связанные с соблюдением действующего законодательства (большие потери времени и денег, сложности формальных процедур и т.п.)	7
6. Необходимость гибкого использования рабочей силы (в связи с неритмичностью производства, сезонностью, перепадами конъюнктуры)	7

В какой-то мере эту точку зрения разделяют также представители работодателей и профсоюзов.

Есть и такая причина – личное обогащение хозяина. Он у нас мужик прижимистый и жадный. Думаете, он платит за оформление мигрантов? Нет, все положенные суммы берет с них. Поэтому ему выгодны и неформалы, и сокрытие наличных доходов. Но, пожалуй, основная причина – повальная коррупция.

Я могу дать работникам минимальную зарплату, и ко мне налоговики не придутся, и социальных отчислений я буду платить мизер. Поймать за руку в этом очень сложно. А все остальное я могу платить в конверте. А в чем интерес работника? Он понимает, что если выйдет на формальный рынок, то такой зарплаты не найдет.

Многие ПБОЮЛ развились уже на самом деле в достаточно крупные фирмы, но свой юридический статус не меняют. Им это удобно не только во взаимоотношениях с работниками, но и с контролирующими органами.

Сейчас приходит уже организованный бизнес, но ведет себя так, как будто еле-еле выживает, нанимает бесправных работников, не платит налоги, дробит для этого свои предприятия. Доля такого бизнеса высока и растет, и вот для них надо ставить ограничители.

В то же время представители работодателей утверждают, что неформальность для них в большинстве случаев – вынужденная альтернатива.

Если это только стартовавший бизнес, если это заемные деньги – для России это 16%, что остается бизнесу на развитие и на жизнь? Ведь работают в «серую» не потому, что они плохие такие по своей природе – для них это вопрос выживания.

Представители среднего и мелкого бизнеса видят источник распространения неформальных трудовых отношений прежде всего в неоправданно завышенных, на их взгляд, ставках налогообложения и страховых взносов.

Основной фактор неформального найма – неподъемные налоги на ФОП, такие финансовые издержки не для малого бизнеса. При этом даже сокрытие реального ФОП не спасает. Например, я уже не могу жить только за счет своего дела, поэтому подрабатываю еще и по найму. Так что у меня нет ни свободных вечеров, ни выходных.

Вся налогооблагаемая база сделана таким образом, что, если вы возьмете любого человека на реальные деньги, то вам это встанет таким боком, что... в общем, очень дорого обойдется для структуры. Я готов был бы всем давать «белую» зарплату, но просто мы не потянем это. Не показывать лишних выплат – основной принцип. Не только у меня, у всех.

Следует отметить, что в ряду препятствий для легализации занятости все эксперты из числа представителей бизнес-сообщества, не колеблясь, ставили финансовые барьеры, препятствующие сокращению сферы неформальных трудовых отношений, выше институциональных.

Институциональные факторы не про нас. Возможно, административная нагрузка ощутима в бизнесе более высокого статуса, в таких отраслях, как, например, строительство. Я знаю по своим знакомым, что у них сертифицируют рабочие места, их вызывают по поводу низкого размера ФОТ. Есть и другие проблемы такого рода. А у нас их нет, до мелкого бизнеса они не доходят, рассеиваются на более высоких «этажах».

Всякие административные, бюрократические барьеры с финансовыми абсолютно несопоставимы. В этом направлении сейчас понятна схема работы, эта схема запущена, и процесс пошел.

К тому же в условиях широкого распространения коррупционных схем на практике (и в восприятии работодателей) институциональные барьеры в конечном итоге также переводятся в финансовую плоскость.

Государственные органы берут мзду за все разрешения – пожарная инспекция, санэпидемстанция, миграционная служба. Взятки берет и налоговая инспекция, прочие контролирующие органы. С ними обо всем можно договориться. У нас даже есть сотрудник, функции которого – договариваться. Как кто приходит с проверкой, сразу проводят к нему.

Таким образом, образуется порочный круг: слишком высокие налоги и страховые взносы способствуют распространению неформальной и полуформальной занятости, а это, в свою очередь, создает питательную почву для развития коррупции.

То, что налоги на фонд зарплаты слишком высоки, выталкивает бизнес в теневую сферу и отдаляет его на растерзание всем контролирующим органам, силовикам и т.д. Бизнес не в состоянии самостоятельно сопротивляться, ...почему он лапки вверх всегда, когда к нему приходят? Почему бизнес у нас не имеет политической активности? Почему бизнес старается не высываться... Потому что в этой ситуации он становится очень уязвимым. Он вытеснен в теневую сферу, и поэтому сидит и тихонечко помалкивает.

В полемике работодателей и Министерства профсоюзы солидаризируются скорее с первыми. Обе стороны трудовых отношений поднимают один и тот же круг проблем.

Я ведь работодателя тоже понимаю. Ему, порой, тяжело, он уменьшает свои расходы. Поборами его, так сказать, гнетут, всякие там эти откаты и прочее. Ведь в строительстве этого полно.

Чтобы работодатель повысил заработную плату, нужно, чтобы у него в другой части что-то сократилось. До сих пор был подход, что мелкие предприятия плодят НФЗ, но ведь им тоже нужна помощь, какой-то инкубационный период. Им для роста ничего не создано. Эти предприятия боль-

ше всего страдают от существующего положения вещей. Например, электроэнергия. Все страдают от бешеных тарифов. И арендная плата сейчас в Москве запредельная.

Налоги не платят потому, что все, что они могут заплатить, не разоряясь, они платят ленд-лорду – тому, у кого арендуют помещение.

В восприятии неформальности средним и мелким бизнесом имеется существенное различие. Успешный средний бизнес постепенно начинает воспринимать «серые схемы» как досадную необходимость. По оценкам представителей организации среднего бизнеса «Деловая Россия», в этом сегменте уже сегодня достаточно сильна внутренняя мотивация к выходу из тени.

Платить подъемный налог для бизнеса выгодней, чем уйти в тень и не платить ничего. Тогда он становится неуязвимым. Его бизнес переходит в другую категорию, становится бизнесом, который можно капитализировать.

У любого предпринимателя есть стремление выйти в «белую», но не всегда есть возможность. Если эта возможность появится, он всегда по этому пути пойдет. Потому что с легальным бизнесом он спит спокойно, дальше там уже новые горизонты... там выход на фондовый рынок, еще что-то, и, главное, он становится человеком, который уже более-менее защищен.

Представители работодателей подчеркивают, что даже окрепшему, жизнеспособному бизнесу, настроенному на легализацию, в сложившемся сегодня институциональном окружении непросто перейти на «белые» схемы.

Выходя из тени, ты перестаешь платить определенным людям. За тебя сразу же берутся, начинают тебя прессовать, и пока там эти старые дела живы, пытаются тебя зацепить. Силовые структуры не хотят упустить такой лакомый кусочек. У них исчезает источник дохода. Поэтому они устраивают провокации, всячески препятствуют...

Нужно отметить, что мелкий бизнес, не рисуящий себе перспектив выхода на фондовую биржу, далеко не столь отчетливо видит свои выгоды от легализации и не торопится изменить статус.

Сегодня они предлагают такие правила, завтра – другие. Поэтому нельзя открывать все карты, нельзя показывать, нельзя увеличивать объем «белых» продаж, а значит, нельзя увеличивать «белую» зарплату и далее по списку. По крайней мере, мой жизненный опыт показывает... раньше можно было вообще сидеть дома, ничего никому не показывать и ничего никому не платить. Сейчас по-другому. Пожалуйста, мы заплатим. Но столько, чтобы это нормально выглядело, а дальше – не ваше дело.

С учетом этих довольно типичных настроений можно с уверенностью предположить, что для перевода трудовых отношений на небольших предприятиях в легальную плоскость недостаточно сделать налоги подъемными и упростить бюрократические процедуры, сопряженные с регистрацией и ведением отчетности. Необходима система стимулов, чтобы легализация была не только менее затратной, но и выгодной, желанной опцией для микропредприятий и самостоятельно занятых работников, предоставляющих услуги на индивидуальной основе.

4. Характеристика мер, осуществляемых для стимулирования перехода от неформальной занятости к формальной

Несмотря на то что неформальная занятость в России получила широкое распространение еще в 1990-е годы и с тех пор ее масштабы постепенно росли, эта проблема относительно недавно попала в фокус социально-экономической политики государства. Возможно, это связано с тем, что в первое десятилетие реформ НФЗ по умолчанию рассматривалась как стихийный социальный амортизатор, помогавший населению выживать в ситуации, когда возможности государства по проведению активной социальной

политики и политики занятости были невелики. В тот период наибольшие опасения у правительства вызывала перспектива масштабной безработицы, на фоне которой НФЗ представлялась меньшим злом.

В период восстановительного роста ситуация изменилась. Отрицательное влияние НФЗ на экономику и социальную сферу становилось все более очевидным, а ее роль как социального амортизатора постепенно теряла актуальность. В последние годы ситуацию усугубило лавинообразное нарастание нелегальной трудовой миграции, что оборачивалось растущей потерей контроля над рынком труда и ростом социальной напряженности. Поэтому к середине второго десятилетия реформ проблема сокращения НФЗ стала постепенно выдвигаться в разряд приоритетных.

Сегодня на повестке дня стоит разработка специальной «Дорожной карты по легализации неформальной занятости». Этот вопрос включен в план Департамента занятости населения Минтруда России на 2013–2014 годы. Несмотря на то что специальную «Дорожную карту» еще только предстоит разработать, в последние годы был предпринят ряд действий, в основном связанных с совершенствованием нормативно-правовой базы, которые, как предполагается, могут прямо или косвенно способствовать смягчению проблем НФЗ.

Уже сегодня в Министерстве труда и социальной защиты России в рамках специально созданных рабочих групп ведется активное обсуждение вопросов:

- а) о реформе пенсионной системы, имеющей целью отход от уравнилельной системы пенсионного обеспечения и увязку размеров выплачиваемых трудовых пенсий с продолжительностью формального (документально подтвержденного) трудового стажа и размерами легальных («белых») заработков, что, как предполагается, может способствовать «выходу из тени» части занятых на неформальных или частично неформальных условиях;
- б) о восстановлении Фонда занятости населения (ликвидированного в 2002 году), где будут аккумулироваться страховые выплаты на случай безработицы с увязкой размера выплачиваемых пособий с размерами фактических страховых выплат и предоставлением самому работнику возможности добровольно (помимо страховых выплат, производимых работодателем) производить дополнительные отчисления, что также может способствовать легализации занятости;
- в) о распространении системы патентов на осуществление трудовой деятельности с выплатой определенных сумм налоговых платежей на граждан России, осуществляющих индивидуальную трудовую деятельность (по аналогии с практикой, принятой сейчас в отношении трудовых мигрантов из безвизовых стран).

По инициативе Госдумы была создана Рабочая группа по выработке предложений по повышению минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума, куда вошли не только депутаты Федерального Собрания РФ, но и представители государственных органов (в том числе Минтруда), профсоюзных объединений и объединений работодателей.

По мнению ряда опрошенных экспертов, на сегодняшний день Российская Федерация располагает уже достаточно обширным законодательным «заделом», позволяющим решать многие проблемы НФЗ. В то же время необходимо не только принятие ряда дополнительных законодательных актов, но и разработка практических вопросов его реализации.

В деятельности государства, в той или иной мере способствующей переводу НФЗ в формальное русло, можно выделить три основных направления: 1) совершенствование трудового и социального законодательства; 2) совершенствование миграционного законодательства и регулирование трудовой миграции; 3) улучшение условий деятельности малого и среднего предпринимательства. В то же время далеко не все действия государства нашли поддержку у населения и социальных партнеров и позитивно сказались на параметрах НФЗ.

Совершенствование социально-трудового законодательства. 8 апреля 2013 года вступил в силу подписанный Президентом РФ Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым вносятся изменения в Трудовой кодекс РФ и Федеральный закон «Об электронно-цифровой подписи» в части урегулирования труда дистанционных работников. Указанным документом в ТК РФ вводится новая глава 49.1, в которой сгруппированы все статьи, регулирующие особенности труда таких работников и фактически легали-

зующие в России понятие дистанционной, или удаленной, работы, под которой понимается трудовая деятельность, когда контакты между работником и работодателем происходят в основном или исключительно с помощью электронных сообщений. Такого рода занятость широко распространена среди высококвалифицированных специалистов.

Новая норма предусматривает, что дистанционные сотрудники смогут заключать с компанией трудовой договор и вносить в него изменения через Интернет, причем работодатель обязан направить бумажную копию договора работающему вне офиса сотруднику по почте не позднее трех календарных дней со дня его заключения. По желанию работника разрешается не вносить сведения о дистанционной работе в трудовую книжку. В этом случае основным документом о трудовой деятельности и стаже работы является экземпляр трудового договора о дистанционной работе. Работающий вне стен офиса сотрудник имеет право самостоятельно регламентировать время работы и отдыха, если договор не предусматривает иных условий. На него в полной мере распространяется трудовое законодательство, например, при временной потере трудоспособности или в связи с материнством такой работник получает право на социальное обеспечение.

Следует, однако, отметить, что, по мнению многих экспертов, негативный эффект высоких налоговых и страховых платежей перекроет позитивный эффект нового закона и работники и работодатели предпочтут по-прежнему не заключать трудовой договор и не платить все полагающиеся при этом сборы, а сотрудничать на взаимном доверии. Кроме того, новация практически не затрагивает фрилансеров, деятельность которых подразумевает выполнение разовых заданий.

Министерством труда и социальной защиты РФ подготовлен и направлен в Государственную Думу проект Федерального закона «О защите прав работников, нанимаемых частными агентствами занятости с целью предоставления их труда третьим лицам». Законопроект прошел уже три чтения. Он является практически первым нормативным документом, подробно регламентирующим трудовые отношения, возникающие в случае так называемого заемного труда между тремя сторонами: агентством-нанимателем, предоставляющим работников в аренду, компанией, арендующей работников у агентства, и самими работниками.

Еще один законопроект, подготовленный Минтруда России, предполагает внесение поправок в Трудовой кодекс, предусматривающих установление особого, упрощенного порядка регулирования трудовых отношений в сфере мелкого предпринимательства, учитывающий специфику таких предприятий и в частности возникающие у них трудности в связи с ведением предусмотренного законодательством обширного кадрового делопроизводства, что нередко толкает эти предприятия к использованию работников на неформальной основе, т.е. без надлежащего оформления трудовой документации.

Мы в министерстве подготовили поправки в ТК в отношении особенностей регулирования трудовых отношений на малых предприятиях. С партнерами еще не обсуждали. Учли, что малым предприятиям трудно вести большую кадровую бухгалтерию. У них должен быть трудовой договор, а локальных трудовых актов, таких как приказы... характерных для крупных предприятий, не нужно. Упрощение документооборота, связанного с персоналом, может быть существенным подспорьем.

Регулирование трудовой миграции. Задача осуществления государственной миграционной политики, в том числе в сфере трудовой миграции, возложена на Федеральную миграционную службу, образованную, согласно Указу Президента РФ от 19 июля 2004 года²⁰, в рамках Министерства внутренних дел Российской Федерации. В 2010 г. в соответствии с Указом Президента от 18 февраля 2010 года № 208 ФМС России была выведена из состава МВД и преобразована в самостоятельное ведомство²¹.

²⁰ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. «Вопросы Федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

²¹ Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 19 февраля. Федеральный выпуск № 5115.

Регулирование трудовой деятельности иностранных граждан в России осуществляется на основе следующих нормативных документов:

- Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²²;
- Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²³ с последующими изменениями и дополнениями;
- Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»²⁴;
- Постановление Правительства РФ «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» № 783 от 22 декабря 2006 года²⁵;
- Приказ Федеральной миграционной службы Российской Федерации от 26 февраля 2009 года № 36 «О некоторых вопросах выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы»²⁶;
- двусторонними соглашениями, заключенными Российской Федерацией другими государствами СНГ.

В соответствии с действующими нормативно-правовыми документами в России в настоящее время установлены следующие правила осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами.

Трудовая деятельность граждан безвизовых стран, легально въехавших на территорию России (имеющих миграционную карту), может осуществляться либо на основе выдаваемого территориальными органами ФМС патента на право занятия трудовой деятельностью по найму у физического лица, либо на основе получаемого там же разрешения на работу у юридического лица, выдаваемого на срок до трех месяцев (с возможностью продления на срок до 1 года).

Наниматель обязан заключить с таким работником трудовой либо гражданско-правовой договор, предоставляющий иностранному работнику все предусмотренные соответствующей формой договора трудовые права. Если наниматель – физическое лицо, он обязан также зарегистрировать соответствующий договор в органах местной власти²⁷.

Для работодателей – юридических лиц законодательством²⁸ предусмотрена практика квотирования рабочих мест для привлекаемых ими иностранных работников. Суть ее заключается в следующем: заблаговременно (примерно за год) работодатель подает заявку в соответствующий территориальный орган занятости с указанием необходимого количества иностранных работников, далее следует рассмотрение обоснованности поданной заявки с последующим включением в общероссийскую квоту для данной территории на следующий год. Размер квоты определяется Минтруда России на основании территориальных заявок.

Изначально эта мера преследовала цель защиты приоритетности трудовых прав местного населения, однако, как отметили опрошенные эксперты (в том числе и работодатели), пока что она вряд ли возымела ожидаемый результат. По общему мнению, длительная и достаточно сложная процедура квотирования не вызывает энтузиазма у работодателей и нуждается в корректировке.

²² Российская газета. 1996. 22 авг. № 159.

²³ СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3127.

²⁴ Российская газета. 2006. 20 июля.

²⁵ Российская газета. 2006. 31 декабря. Федеральный выпуск № 4263.

²⁶ Российская газета. 2009. 17 апр.

²⁷ На практике заключение письменного договора является скорее исключением из правил, не говоря уже о его регистрации где-либо. В большинстве случаев даже граждане России нанимаются физическими лицами по устной договоренности.

²⁸ См.: Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г.; Постановление Правительства РФ «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» № 783 от 22 декабря 2006 г.

Система квотирования – она тоже ущербна, ведь работодателю надо пойти, доказать и взять квоту под конкретных лиц, под конкретные профессии. Откуда он знает за год вперед, ему трудно это предсказать. И начинаются взятки. Начинают покупать эти вещи. Я разговаривал с заместителем директора одной компании, он говорил: «А что мне делать? Я еду в это заведение и плачу деньги. И получаю, естественно».

Министерством труда и социальной защиты РФ подготовлен и направлен в Государственную Думу законопроект с предложениями об установке для работодателей более гибких сроков подачи заявок о потребности в иностранных работниках и возможности корректировки поданной заявки в течение всего года. Однако внесение кардинальных изменений в действующую систему не планируется.

В целях привлечения в Россию высококвалифицированных специалистов, необходимых экономике страны, с июля 2010 года российским коммерческим и некоммерческим организациям предоставлено право привлечения таких специалистов вне квоты на срок до 3-х лет на основании полученного от соответствующих органов исполнительной власти разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Сходный порядок существует и для привлечения иностранных работников из стран, с которыми у России существуют визовые отношения.

Упрощенный порядок использования работников предусмотрен для стран, входящих в Единое экономическое пространство. Согласно ратифицированному Федеральным законом № 186-ФЗ от 11 июля 2011 года межправительственному «Соглашению о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей», подписанному 19 октября 2010 года между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан, граждане этих стран могут заниматься трудовой деятельностью на территории каждой из них без получения разрешения на ее осуществление и без регистрации по месту пребывания. Однако работодатель, заключивший с таким работником трудовой контракт или гражданско-правовой договор, обязан в течение 3-х суток с момента его заключения подать уведомление об этом факте в территориальный орган ФМС и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения²⁹.

Федеральным законом от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ в закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была внесена ст.13.3, согласно которой иностранные граждане из безвизовых стран получают право легально трудиться в России по найму у физических лиц – граждан Российской Федерации, но только по договору, заключенному с физическим лицом (гражданином), а не с организацией или индивидуальным предпринимателем. Гражданин РФ может нанимать иностранного гражданина только для личных и домашних нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

При получении патента иностранный гражданин обязан оплатить налог в виде фиксированного авансового платежа за период, в течение которого он планирует работать, из расчета 1000 рублей за месяц, но не более чем за три месяца разово. Квитанция предъявляется при получении патента. Патент выдается на срок от одного до трех месяцев. Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период не более трех месяцев. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня его выдачи. Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. Больше, чем на 3 месяца, продлить действие патента за один раз нельзя. Оплата налога должна производиться не менее чем за 1 день до окончания срока действия предыдущего продления.

Осуществление трудовой деятельности без разрешения на работу или патента влечет наложение штрафа в размере от двух до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы РФ либо без такового. Физическому лицу, принявшему на работу иностранного гражданина без патента, придется заплатить штраф в размере от двух до пяти тысяч рублей.

Задача разработки концепции государственной миграционной политики возложена на Правительственную Комиссию по миграционной политике, созданную в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2009 года № 450³⁰. Результатом ее деятельности стала принятая летом 2012 года

²⁹ Закон вступил в силу с 1 января 2012 г.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 26 мая 2009 г. № 450 «О правительственной комиссии по миграционной политике» // Российская газета. 2009. 30 мая.

«Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 года.

Это не первый российский документ такого рода. Предыдущий, называвшийся «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации», был принят еще в 2003 года³¹. Новая концепция, по мнению специалистов, лучше соответствует демографической ситуации и учитывает практику регулирования миграционных процессов. В концепции отражены следующие моменты:

- отмечается, что сегодня миграционная привлекательность России невысока и распространяется преимущественно на граждан государств-участников СНГ;
- особо выделена проблема негативного отношения к мигрантам как результат отсутствия государственного внимания к их адаптации и интеграции в российское общество;
- провозглашен принцип защиты национального рынка труда;
- поставлена задача привлечения иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики.

Закономерным следствием принятия Концепции должно стать комплексное реформирование миграционного законодательства России, остающегося пока разрозненным и достаточно противоречивым.

Поддержка малого и среднего предпринимательства. Сталкиваясь в своей деятельности с огромной массой проблем (от нехватки финансовых и производственных ресурсов до высокой налоговой нагрузки, узких рынков сбыта и непомерного документооборота), малый и средний бизнес пытается их решить путем либо полного ухода в тень, либо за счет неформальной занятости и связанной с ней экономией на издержках. Сегодня государство при активной поддержке организаций работодателей пытается переломить эту тенденцию.

Поправки в Трудовой кодекс, предусматривающие установление упрощенного порядка кадрового делопроизводства в сфере малого предпринимательства, предложенные Минтруда России, о которых шла речь выше, пока не вступили в силу. Но уже сегодня существенный вклад в создание благоприятных условий для перевода НФЗ в формальное русло может внести Национальная предпринимательская инициатива по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации, направленная на упрощение, удешевление и ускорение действующих в стране процедур по ведению бизнеса, которая реализуется Агентством стратегических инициатив (АСИ). Начало ей было положено специальным поручением В. В. Путина, данным им 21 декабря 2011 года по итогам участия в съезде Общероссийской общественной организации «Деловая Россия».

Разрабатываемый комплекс мероприятий направлен на снижение институциональных (административных, организационных, бюрократических) барьеров, стоящих на пути легального ведения бизнеса.

К 2012 году совместными усилиями предпринимателей, чиновников и специалистов при координации АСИ была завершена разработка следующих «дорожных карт» (roadmaps), направленных на разрешение актуальных для малого и среднего бизнеса проблем:

- «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта»;
- «Повышение доступности энергетической инфраструктуры»;
- «Совершенствование таможенного администрирования»;
- «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства»;
- «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- «Оптимизация процедур регистрации предприятий»;
- «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»;
- «Расширение доступа среднего бизнеса к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием»;
- «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса»;
- «Создание национальной системы компетенций и квалификаций»;

³¹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 1.03.2003 г. №256-р. // СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

-
- «Формирование эффективной системы коммуникаций предпринимателей и органов исполнительной власти, включая механизм оперативного реагирования на обращения предпринимателей»;
 - «Совершенствование налогового администрирования»;
 - «Совершенствование системы защиты прав инвесторов»;
 - «Повышение доступности банковских кредитов»;
 - «Внедрение Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе».

Первые шесть карт уже утверждены Правительством РФ и обрели силу закона. Еще пять «дорожных карт» находятся на утверждении в Правительстве. Последние три предполагается в ближайшее время рассмотреть на Наблюдательном совете АСИ. В каждом проекте определены конкретные сроки выполнения и ответственные за это ведомства. Совместно с Минэкономразвития России АСИ разработало новую систему оценки эффективности деятельности федеральных и региональных должностных лиц на основе достижения целевых показателей. На бизнес возлагается обязанность следить за выполнением мероприятий «дорожных карт» и сигнализировать о возникающих проблемах.

В «Деловой России», представляющей преимущественно средний бизнес, к инициативе по разработке «дорожных карт» относятся с большим энтузиазмом. В РСПП отношение к ним более сдержанное – там больше надежд возлагают на пересмотр концепции Трудового кодекса.

В этом направлении сейчас понятна схема работы. Эта схема запущена, и процесс пошел. Это то, что делает сейчас АСИ, это «дорожные карты». Президент взял под контроль, и тут вся проблема сейчас в том, что со стороны бизнеса сейчас много скептиков по этому поводу, хотя процесс очень правильный и очень результативный.

Однако слабым местом проекта «дорожных карт» является их практическая реализация, от которой в значительной степени зависит конечный успех их осуществления.

Сейчас «дорожные карты»... это все на уровне регионов, муниципалитетов. Ведь среда обитания малого бизнеса – это... муниципальные органы управления, которые к ним ближе всех, или руководство субъекта Федерации. Губернаторам задают показатели, связанные с развитием бизнеса на их территории. И они должны разными способами (у них есть и административные рычаги) наладить работу своих органов с тем, чтобы они бизнесу помогли, а не мешали. Но на региональном уровне все больше зависит от персоналий. Например, в Калужской области, там смогли, там чуть ли не эсэмэс можно отправить губернатору, чтобы открыть собственное дело....

Вводится институт уполномоченного по инвестициям. Работа проводится, но идет очень тяжело. Где-то, где власти региональные на это лучше нацелены, там более комфортные условия для ведения бизнеса, а где-то – менее. Вы сами прекрасно понимаете, на что там больше ориентирована забота чиновников....

Мнения, полученные в ходе нашего опроса региональных экспертов, также свидетельствуют о том, что более или менее успешная деятельность, прямо или косвенно направленная на смягчение проблемы НФЗ, заметна в основном на федеральном уровне. Подавляющее большинство экспертов (30 из 37) указали, что им ничего не известно о каких-либо действиях, принимаемых на региональном уровне в этом направлении, либо что в их регионе никакие действия подобного рода не предпринимались.

О том, что в регионе, в принципе, принимаются какие-либо меры, прямо или косвенно способствующие решению проблем НФЗ, заявили лишь 7 экспертов.

Представитель районной службы занятости Ленинградской области указал, что в его районе действуют 3 долгосрочные целевые программы, косвенно способствующие снижению масштабов неформальной занятости: «Создание и сохранение рабочих мест для инвалидов, а также создание ими собственного дела на 2011–2013 годы»; «Развитие сельского хозяйства на территории муниципального района на 2013–2015 годы» и «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района на 2013–2015 годы».

Эксперты из Московской области отметили меры, направленные на совершенствование миграционного законодательства, повышение минимальной зарплаты и расширение возможностей пенсионеров для

доступа к официальной трудовой деятельности. Однако, по их мнению, эффект от применения этих мер незначительный.

Представители Республики Кабардино-Балкария отметили активную деятельность Трудовой инспекции, на регулярной основе осуществляющей проверки предприятий и организаций на предмет выявления неформальной занятости, и Управления федеральной миграционной службы, которое постоянно проводит проверки по выявлению нелегальных мигрантов. По мнению экспертов, эти меры достаточно результативны. При этом, по их собственным оценкам, доля НФЗ в республике составляет более 50% от общей численности занятых.

Вклад профсоюзов в смягчение проблем НФЗ. В последние годы ряд профсоюзов, будучи заинтересован в укреплении своих позиций, включает в сферу своей деятельности защиту прав неформально занятых. Импульс этим процессам был придан также инициативами МОТ, инициировавшей несколько лет назад соответствующие проекты, в том числе с участием профсоюза строителей.

Сами профсоюзные лидеры признают, что профсоюзы не имеют того авторитета, какой у них был в советское время. Неразбериха, неустроенность трудовых отношений, большой пласт неформальной занятости подрывают профсоюзы. Не секрет, что и работодатели используют неформальную занятость для того, чтобы не иметь дело с профсоюзами.

Нет договора – нет ничего, куда профсоюз мог бы прийти отстаивать интересы.... Профсоюзы, конечно, будут всегда. Они, как мафия, бессмертны. Но какие они будут?

В регионах мы активно создаем профсоюзные организации в ЛПХ, крестьянских и фермерских хозяйствах. Там характер профсоюзной деятельности отличается от того, что на промышленных предприятиях. Крестьянским хозяйствам нужны льготные кредиты, доступ на рынки, разумный земельный налог. Им в этом надо помогать, проводить разъяснительную работу, участвовать в обсуждении и принятии нормативных документов. Вот в этом мы видим свою задачу, и это мы делаем последние пять лет.

Для укрепления профсоюзного движения и расширения его рядов в уставы многих профсоюзов в последние годы были внесены дополнения, допускающие индивидуальное членство и создание территориальных первичных профсоюзных ячеек. Теперь любой человек вправе написать заявление о вступлении прямо в профсоюз, а не по месту работы. Состоять на учете он будет в первичной организации, которые теперь могут создаваться не только по производственному, но и по территориальному принципу, причем сам же работник может инициировать ее создание.

Индивидуальное членство пока незначительно, приток маленький, но это очень хорошая возможность получать информацию о том, что происходит на конкретном рабочем месте, не имея туда прямого доступа или когда человек не хочет афишировать свое членство. Мы по этим сигналам можем направить туда трудовую инспекцию или обратиться в прокуратуру.

Слабый приток индивидуальных членов руководство профсоюзов объясняет рядом факторов: это и инертность профсоюзного механизма (которая проявляется, в частности, в том, что работник, переходя с предприятия, где есть профсоюзная организация, туда, где ее нет, как бы «теряется» для профсоюза, хотя заявления о выходе из профсоюза он не писал); это и проблема технологии уплаты взносов.

Работник не знает, как и куда платить теперь взносы. Мог бы, например, платить с карточки (дать поручение банку), но профвзносы платятся как процент от заработка, а банки могут списывать только суммы, с процентами они не работают. Эту проблему можно решить, но этим надо заниматься.

Для привлечения новых членов в профсоюзные ряды необходимы также рекламные и пропагандистские кампании, нужны деньги, а их профсоюзам катастрофически не хватает.

Какие-то деньги, хотя и маленькие, у нас для этого есть. Например, у нас есть форменная одежда – фуражки, футболки, флаги. Мы их используем, когда есть информационный повод – пикеты, марши. Но вопрос пропаганды – это сейчас больной вопрос. Мы над ним работаем. У нас свой журнал. Он выходит раз в месяц, и его полиграфия за 5 лет существенно улучшилась. Сайт у нас тоже

есть, хотя пока оставляет желать лучшего. Но там территориальные организации могут размещать свою информацию.

В Профсоюзе работников строительства и промышленности строительных материалов ведется работа по привлечению членов из числа неформально занятых и трудовых мигрантов (как безработных, так и нелегальных). Для мигрантов разработано особое положение о членстве, разработан, утвержден руководством и выпущен большим тиражом особый членский профбилет, осуществляется их постановка на учет, заполняется учетная карточка, где указываются его координаты. От мигрантов при этом требуется сообщить о переходе на другую работу, что, однако, далеко не всегда имеет место. Такая практика распространяется и на иностранных граждан и на внутренних мигрантов.

По нашему уставу, если даже человек остался без работы, он имеет право состоять в профсоюзе. Устав нам позволяет это делать. Мало того, мы им предлагаем и говорим о том, что, пожалуйста, если ты безработный – приди, скажи. Вполне возможно, мы тебе сможем помочь. Мало ли, будет информация какая-то, там-то требуется или еще что-то. Вот это была бы услуга, и мы могли бы такую услугу организовать. Членом профсоюза может быть и неформально занятый, и нелегальный мигрант, пожалуйста. Меня в последнее время стали обвинять: ты поощряешь нелегальную иммиграцию. Я не поощряю. Я человека защищаю. Это ваши проблемы. Легально, нелегально. Он пришел, он работает на стройке, он хочет вступить в профсоюз. Что, я буду проверять: легальный он или нелегальный? Но, я подчеркиваю, если человек пришел и просит защиты – я буду защищать. Мы не то чтобы поощряем неформальную занятость, нам бы хотелось доходить до людей и объяснять им их права, чтобы они настаивали на своих правах. Но этого они не делают, как правило, потому, что работа есть, и слава богу. Дай бог, чтоб не выгнали.

Согласно уставу этого профсоюза, его первичная ячейка может быть и не в организации и не на территории: мигранты могут быть объединены в отдельные экстерриториальные организации, причем профбилет можно и не предъявлять работодателю.

Таджики больше на стройке и на неквалифицированном труде. Мы много с ними занимались, мы принимали их в профсоюз. У нас до сих пор есть члены профсоюза среди них, но они настолько мигрируют, что он вступил в профсоюз, получил профсоюзный билет (мы для них и форму его придумали, удобную для них, в виде паспорта, ламинированную). Даже у него иногда защита благодаря этому была, потому что милиционеру покажет, тот посмотрит: «Ой, что это такое? Ну ладно, идите». Милиционер и связываться не хочет. ...Но он заплатил за месяц, за два, в лучшем случае – за три, потом куда-то уехал. Мы его потеряли. Другой заступил. На конец года мой уполномоченный на общественных началах... подготовил отчет: была тысяча с чем-то членов на учете. Мы символический взнос с них берем – 10 или 50 рублей.

В профсоюзе работников строительства процедуру привлечения новых членов из числа таджикских мигрантов, как и возникающие в этой связи проблемы, описали следующим образом:

...Находим телефон, находим компанию по названию... Мы даже однажды, это было в пору, когда нам МОТ помогала (программа была) и мы там денежку небольшую получали, собирали их, разговаривали с ними. Сейчас этого мы не делаем. С одной стороны, то ли денег нет, а с другой, как-то они уже не рвутся, разбежались.... Вот активисты работают, и слава богу. ...Активисты – это довольно квалифицированные ребята, за которых держится работодатель. ...Когда МОТ давала деньги (2006-07 годы), то был у нас такой таджик, который ездил на объекты (ему платили за счет средств МОТ). Он со-здал сетку активистов. Был такой и в Питере... И мы такое можем делать шире. Но, по закону, должна быть первичка на предприятии. Изменение, конечно, можно внести в Трехстороннее соглашение....

Важный вопрос в деятельности профсоюзов – охрана труда. Так, 14 января 2011 года Постановлением VII съезда ФНПР была принята Программа ФНПР «Достойный труд – основа благосостояния человека и развития страны». Однако проблема неформальной занятости и нелегальной трудовой миграции как самостоятельная тема в этом документе не поднимается. Отмечается лишь, что «профсоюзы будут бороться: за трудовые отношения в рамках трудового законодательства без каких-либо исключений; за усиление государственного контроля рынка труда, исключающего теневые трудовые отношения – источник недобросовестной конкуренции на рынке труда и намерены усиливать свои контрольные функ-

ции в этой сфере». Подчеркивается, что «профсоюзы считают уровень безработицы в России слишком высоким, чтобы принимать (законно и незаконно) многомиллионную трудовую миграцию из-за рубежа», являющуюся еще одним источником недобросовестной конкуренции на рынке труда и нелегального перераспределения создаваемого дохода. И в связи с этим «профсоюзы продолжают добиваться: ... регулирования внешней трудовой миграции, приема иностранной рабочей силы с учетом приоритетной занятости российских граждан на региональных рынках труда, а также реальных потребностей и возможностей субъектов Российской Федерации по приему и обустройству иммигрантов; обеспечения для легальных мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации, медицинского обслуживания, образования, социального страхования, распространения на них норм трудового законодательства и права на коллективную защиту»³².

Вместе с тем многие деятели профсоюзов отмечают декларативный характер этого документа.

Мои коллеги говорят: оно не работает. Оно будет работать тогда, когда пункт, который записан, не исполняется работодателем, профсоюзник пойдет в суд и скажет: вот этот пункт не работает, я обращаюсь в суд и т.д., и т.п. Но сегодня я как профсоюзник, как третье лицо, не могу прийти в суд, защищая работника.

Согласно российскому законодательству, профсоюзы вправе осуществлять проверки соблюдения работодателями условий труда, техники безопасности, трудовых прав работников, но только на тех предприятиях, где имеется профсоюзная организация. Правда, и в этих случаях профсоюзным инспекторам нередко приходится сталкиваться с противодействием администрации предприятия, нежеланием допускать проверяющих и направлять свои материалы в органы Федеральной службы по труду и занятости для организации внеочередных проверок.

Как правило, у профсоюзов есть договора с инспекцией, они вместе ходят на проверки. Госинспектора их приглашают. Сами профсоюзные инспектора могут пройти только туда, где есть члены профсоюза... Но если человек хочет, чтобы его права защищали, а он при этом никаким рискам бы не подвергался и никаких усилий не предпринимал, такого не будет никогда. Еще древние римляне говорили: «закон пишется для неспящего». Если ты не будешь свои права по закону отстаивать, никто за тебя этого не сделает.

Хотя у нас есть общественные инспектора труда, но нас могут привлечь, только если произошел несчастный случай, не важно, с членом профсоюза или нет. Профсоюз привлекается к расследованию, но сам не может инициировать создание какого-то контроля: работодатель просто этого не допустит, если это не прописано в законе. Даже там, где есть члены профсоюза, мы и то сталкиваемся с огромными препятствиями. На предприятиях агропромышленного комплекса инспекторам нужны, например, санитарные книжки, без этого на предприятие вообще не пустят. Но и в разрешенных случаях вступить в контакт с работодателем крайне сложно, он всячески уклоняется.

Подводя итог сделанным в России шагам в направлении легализации неформальной занятости, следует отметить, что такая работа в стране начата как в законодательном, так и в практическом плане и ведется не только государством, но и социальными партнерами, проявляющими понимание значимости данной проблемы и необходимости ее конструктивного решения. Вместе с тем нельзя не признать, что предпринимаемые усилия носят во многом разрозненный, нескоординированный и некомплексный характер и не привели пока к ощутимым результатам.

³² <http://www.fnpr.ru/n/249/6183.html>

5. Перспективные направления и меры по содействию переходу от неформальной занятости к формальной

Исследование еще раз подтвердило, что при не очень высоком по международным меркам уровне безработицы в России, тем не менее, стоит проблема расширения числа достойных рабочих мест, фактически обеспечивающих занятым на них работникам соблюдение закрепленных в Трудовом кодексе гарантий и прав и возможности полного использования своего профессионально-квалификационного потенциала. Этот вывод подтверждает единодушное мнение региональных экспертов о том, что ведущим фактором, заставляющим работников трудиться на неформальной основе, являются трудности с устройством на формальные рабочие места (см. раздел 3).

На федеральном уровне было ужесточение санкций к работодателям. А регион может что-то сделать только через развитие экономики, чтобы регион стал привлекателен для жителей, чтобы они вышли из тени, шли работать формально. То есть необходимо привлекать инвестиции, создавать рабочие места.

По вполне обоснованному, на наш взгляд, мнению представителей Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы, в связи с выдвинутым сегодня Президентом посылом о создании и модернизации 25 млн рабочих мест, было бы целесообразно отслеживать расходование бюджетных средств на приоритетные проекты на предмет качества создаваемых вследствие этих расходов рабочих мест.

Если вы вкладываете в реальные инновации – это будут одни рабочие места, места для ученых, а если (по той же программе) в строительство ангаров – совсем другие. Одно дело стимулировать обрабатывающую промышленность, включая стадию НИОКР, мелкосерийное опытное производство, другое – только отверточную сборку, радуясь, что пошли иностранные инвестиции.

Мощным потенциалом создания новых рабочих мест в формальном секторе экономики и модернизации существующих сегодня рабочих мест³³ обладает мелкий и средний бизнес. Реализация существующих здесь возможностей по переходу от неформальной занятости к формальной в самом общем виде зависит от трех обстоятельств:

- создание для подавляющего большинства таких предприятий реальных возможностей успешно развиваться без применения теневых схем;
- создание весомых стимулов к выходу из тени, прежде всего, для малого и микробизнеса, а также стимулов, лежащих на стороне наемных работников, к формализации трудовых отношений с работодателем;
- усиление практики правоприменения, укрепление механизмов контроля, а также социального статуса и материального положения контролирующих органов.

Как было показано в разделе 3, главным фактором, блокирующим возможности «оставаться на плаву» без применения теневых схем для значительной части предприятий мелкого и среднего бизнеса, является высокая финансовая нагрузка. С одной стороны, это уровень необходимых платежей в бюджет и внебюджетные фонды, с другой – необходимость уплаты запредельных арендных взносов, часто не оставляющих свободных средств для выполнения обязательств перед бюджетом. Закономерно, что, в отличие от обязательств перед государством и обществом, контроль сбора арендной платы отложен жестко.

Отсюда следуют два направления действий, способствующих преодолению неформальности:

- 1) наведение порядка с арендными платежами, проведение инвентаризации собственников помещений (есть свидетельства, согласно которым, многие из них были получены в ходе коррупционных сделок, в обход действующего законодательства), возможно, установление законодательных ограничений на ставки аренды, расширение возможностей льготных условий аренды помещений (или их бесплатного предоставления) для отдельных категорий малого и микробизнеса;

³³ Под модернизацией имеется в виду в данном случае социальная модернизация – вывод из тени серой части зарплаты и приведение в соответствие формального и фактического (устного) трудового договора.

-
- 2) установление разумных (подъемных для небольших предприятий) ставок обязательных отчислений.

Для «обеления» рынка труда нужно снижать начисления на ФОП. Еще надо умирить арендную плату (ее устанавливают местные власти). Аренда растет постоянно и сильно.

По расчетам экспертов «Деловой России», налоговая база начинает увеличиваться, когда ставка налога на фонд оплаты труда снижается до 23%, т.е., грубо говоря, это та ставка, при которой часть бизнеса начинает выходить из тени. Конечно, эта оценка не безусловна и нуждается в проверке, но здесь важен принцип: отправной точкой отсчета должна быть не желаемая потребность финансовой системы в ресурсах, а реальные возможности предприятий производить соответствующие отчисления без ущерба для своей жизнеспособности. В противном случае неизбежен дальнейший уход бизнеса в тень и сокращение бюджетных поступлений.

Именно этот процесс мы наблюдаем сегодня в связи с последним обновлением Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный Фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» № 212-ФЗ от 24 июля 2009 года, вдвое повысившим с 1 января 2013 года размеры социальных выплат для индивидуальных предпринимателей. Результатом стало массовое закрытие легально оформленных микропредприятий, прежде всего в относительно бедных регионах России, и сокращение общего объема налоговых и страховых поступлений.

Принятие этого решения вызвало резкую критику представителей российского бизнес-сообщества.

Наложились друг на друга эффекты повышения взносов и борьбы против фирм-однодневок. Одна государственная ветвь долго и тщательно работала над тем, чтобы стать ИП стало проще. Другая сделала единственное действие, которое заблокировало все усилия и развернуло тренд.

По данным опроса 300 индивидуальных предпринимателей в 27 регионах страны, проведенного организацией «Опора России», треть из них планирует перейти на разные «серые схемы» вроде занижения прибыли и выдачи зарплат в конвертах, еще треть решила вообще свернуть предпринимательскую деятельность, половина готовит сокращения. И только 5% предпринимателей никаких негативных последствий на себе не почувствовали. Согласно исследованию, проведенному вятской Торгово-промышленной палатой, 40% закрывшихся ИП на самом деле перешли со схемы ИП на упрощенную схему налогообложения (с официальной зарплатой работников в размере прожиточного минимума), 15% ушло в тень, и лишь 3–4% полностью прекратили существование. При этом от повышения взносов пострадала, прежде всего, наиболее незащищенная часть предпринимательского сообщества. По оценкам организации «Деловая среда», основная масса ИП, которые закрылись из-за повышения страховых платежей, имели в среднем меньше одного наемного работника.

Закрыли свой бизнес прежде всего те, кто вязал кофты, шил, скворечники сколачивал, в общем, занимался каким-то мелким производством. Многие из ликвидированных ИП – люди, пытавшиеся легализовать свой прежде «серый» заработок, например репетиторы. Теперь они вынуждены будут уйти обратно в тень.

Согласно расчетам, предпринятым в Министерстве экономического развития РФ, если хозяйствующие субъекты малого бизнеса и далее будут исчезать (или переходить в тень) такими же темпами, как сегодня, к концу 2013 года страна лишится по крайней мере 1 млн рабочих мест. Предприниматели в связи с этим скептически замечают:

«Дорожная карта» развития предпринимательства всем хороша, кроме того, что двигаться по ней будет некому.

По мнению представителей предпринимательского сообщества, Государственной Думы и Минэкономразвития России увеличению предела допустимой бюджетно-налоговой и страховой нагрузки для малого бизнеса могли бы помочь, во-первых, более мягкие условия предоставления кредитов (в том числе кредитов под оборот), во-вторых, высвобождение средств в результате удешевления аренды.

В Минэкономразвития России считают, что для ИП, имеющих минимальный доход, имеет смысл вернуться к прежней системе и начислять страховые взносы исходя из одного МРОТ. В то же время, по мнению экспертов со стороны работодателей, дифференцированную шкалу страховых взносов в зависимости от дохода устанавливать нельзя, так как предприниматели сразу же начнут занижать доход в отчетности. Но можно освобождать от налога по категориальному принципу – например, самозанятых.

Минтруда России настаивает на том, что страховые взносы для индивидуальных предпринимателей были повышены справедливо. Сегодня ИП платят существенно меньше, чем работающие по найму, но имеют одинаковые с ними права на пенсию. Однако сами предприниматели готовы рассмотреть вопрос об отказе (по крайней мере, частичном) от своих пенсионных прав в обмен на сокращение страховых выплат.

Подчеркнем еще раз, что для сокращения НФЗ и сферы неформальных трудовых отношений в целом недостаточно лишь создания принципиальной возможности для предпринимателей, в том числе применяющих наемный труд, существовать в легальном поле. Необходимо, чтобы действовали стимулы, побуждающие как работодателей, так и работников отдавать предпочтение «белым» схемам. При этом, если для относительно устойчивого среднего бизнеса преимущества легализации занятости, включая отказ от теневых схем оплаты труда, в целом понятны (по крайней мере согласно оценкам «Деловой России»), то с малым и микробизнесом ситуация иная. Здесь необходима вариативная система мер, не только снимающих препоны, но и создающих активные стимулы к переходу от неформальной занятости к формальной.

Какие это будут стимулы, сейчас сказать сложно, но, например, работодатель повысил заработную плату – нужно, чтобы у него в другой части что-то сократилось, чтобы он получил доступ к более выгодным кредитам, более выгодным рынкам сбыта, к более выгодным сервисам, в том числе, и государственным. Это все надо продумывать и просчитывать.

В качестве конкретных стимулов эксперты видят расширение возможностей кредитования, предоставление доступа на новые рынки сбыта продукции, в том числе на основе сертификации квалифицированных специалистов, укрепление связей маленьких и крупных предприятий.

Должна быть очень простая форма фиксации самозанятости специалистов и какие-то преимущества, которые они получают, работая легально. Таким рычагом может быть потребительское и в особенности ипотечное кредитование, увязывающее кредит и доход.

Нужно дать возможность людям создавать свой бизнес под брендом, который имеет доверие. Например, как клиент может оценить квалификацию юриста, если сам он не юрист? Нужна солидная организация, которая аттестовывала бы их. Аттестованный берет на себя ответственность за соблюдение правил той ассоциации, франчайзинговой компании, от которой получен сертификат. Такая добровольная сертификация дает им личный бренд. Можно называться как угодно, но если есть приставка, что он – член ассоциации, которая отвечает за качество предоставляемых им услуг.

Крестьянским хозяйствам нужны льготные кредиты, доступ на рынки, разумный земельный налог. Им в этом надо помогать, проводить разъяснительную работу и участвовать в обсуждении и принятии нормативных документов.

Российские крупные фирмы, когда распространяются на новые сферы, укрупняются, создают новые подразделения, но не ищут подрядчиков, кому передать заказ. Может быть, начать с сервиса? Передать малому бизнесу определенные функции?

Мы могли бы сделать франшизу для колл-центра. При этом человек может работать из своего дома и быть официально зарегистрирован как ИП. Нам как компании важно, чтобы консультации были качественными, а где человек сидит, совершенно не важно. Мы ему платим сдельно – за объемом отработанных звонков. Чем хорошо такое сотрудничество – у «Сбербанка» гарантированно есть этот объем звонков.

Большинство экспертов, представляющих все стороны трудовых отношений, сходятся в том, что наиболее действенным стимулом для перехода от неформальной занятости к формальной могла бы стать

система пенсионного страхования, если она будет отстроена так, чтобы она давала реальные преимущества в зависимости от отчислений и побуждать людей указывать реальный доход.

*У нас практически уравнительная пенсия. Кто работал 40 лет, у него пенсия чуть выше прожиточного минимума пенсионера. Здесь нужна очень серьезная дифференциация, зависимость от заработка, от стажа работы, чтобы люди понимали, что им нужно **зарабатывать** пенсию, а не какая-то подачка всем. Я не работал, всю жизнь просидел дома, и я получу пенсию на уровне прожиточного минимума.*

Здесь должна быть прямая связь с заработком. И человек должен поверить, что к его выходу на пенсию закон еще раз не поменяется.

Молодежь до 30 лет стремится больше зарабатывать «здесь и сейчас», не важно, как. Они не думают о пенсии, но после 30 это понимание приходит.

Сегодня существует пенсионный «потолок», пенсионная уравниловка. Многие на пенсию от государства как источник средств к жизни в старости не рассчитывают, понимая, что работать придется всю жизнь и не дай бог заболеть. Вкладывают деньги в какие-то акции, а на пенсию особых надежд не возлагают.

Недавно разработанная и вынесенная на обсуждение в Государственной Думе новая пенсионная формула только усугубляет проблему.

При новой формуле пенсионная схема спроектирована так, что нет смысла платить. Оптимальная стратегия: начинать работать рано, но за минимальную зарплату, потом можно прерваться и активно работать и зарабатывать после достижения пенсионного возраста. Проще говоря, новая формула стимулирует теневую занятость второго типа, т.е. чтобы зарплата сверх МРОТ была «серой».

Один из наиболее дискуссионных вопросов – о возможном влиянии на неформальную занятость законодательного повышения минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума. Ряд опрошенных нами экспертов, а также многие представители научного сообщества³⁴, придерживаются мнения, что повышение МРОТ приведет к росту НФЗ, поскольку небольшие предприятия могут не иметь ресурсов для выплаты зарплат на уровне прожиточного минимума своим работникам. По свидетельству одного из участников Рабочей группы по выработке предложений по повышению МРОТ:

...Решение должно быть принято на основе консенсуса. А единой точки зрения пока нет... Нет однозначной оценки воздействия этой меры в плане легализации занятости. В крупном бизнесе это не проблема. В отраслевых соглашениях МРОТ где-то уже приравнен к прожиточному минимуму и даже выше. А вот малый бизнес это беспокоит, он может более высокий МРОТ не потянуть и уйти в тень.

Иной позиции по этому вопросу придерживается представитель общественной организации «Деловая среда»:

Практически все ИП, нанимающие работников, минимум платят в состоянии. Сколько я с ИП общался, то, что можно платить минимальный уровень – это говорили вообще все. Есть отношения, которые вообще не формализованы, а есть такие, где прописано, что уровень оплаты – прожиточный минимум. Дополнительные издержки, которые понесет работодатель от увеличения прожиточного минимума – налоги на дельту между новым минимумом и старым. Это немного и вряд ли вызовет массовый откат, как случилось, например, при увеличении страховых взносов.

Эту точку зрения разделяют и в Комитете по бюджету Государственной Думы:

Повышение минимума существенного влияния не окажет, так как не приведет к очень высокому росту страховых взносов.

³⁴ См., например, обсуждение доклада А. Ощепкова «Влияние минимальной заработной платы на неформальную занятость»: <http://opesc.ru/1468483.html>

В то же время повышение МРОТ с необходимостью приведет к частичному выводу из тени «серой» зарплаты.

«Белая» зарплата у тех, кто легально нанят, – порядка трети или даже четверти. Если, например, я не могу по закону не платить меньше определенной суммы, столько и будет «белой» зарплатой.

Наша зарплата недооценена минимум в три раза. Эти деньги есть в экономике. Просто они функционируют и двигаются в «сером» поле.

Разделились взгляды экспертов и при оценке возможного влияния на масштабы НФЗ ограничения наличного денежного оборота. Некоторые из них убеждены в действенности такой меры.

Государству сложно что-то сделать, пока у нас огромный наличный оборот. Когда произойдет переход на безналичные деньги, появится возможность отслеживать оборот, и тогда оно сможет сказать: у тебя оборот превысил такие-то размеры, будь любезен перерегистрироваться.

Если сократить наличный оборот, то неформальная занятость, конечно, снизится.

Однако большинство сомневается в ее позитивном влиянии.

Я не вижу, как ограничение наличного оборота приведет к всплеску «белой» активности. Это ограничительная мера – что-то запрещается, а выведение в «белую сферу» возможно только через предоставление дополнительных возможностей («Деловая среда»).

Переход к безналичным расчетам... не знаю, насколько может повлиять. Полностью перейти на безналичный оборот невозможно. Особенно в нашей стране. В какой-нибудь деревне, стойбище оленьем... И кто за это будет платить? Ведь в итоге все ложится на плечи населения. Экономически мы это потянем? Надо реально относиться к таким инициативам. И потом: кто помешает гражданам обмениваться? Надо еще посадить половину налоговой инспекции отслеживать такие транзакции. Не представляю, как это возможно (Представитель аппарата Комитета Госдумы по труду, социальным вопросам и защите прав инвалидов).

Если все переведут на безналичку – правильно, будут проблемы, но я думаю, что это нереально. Это, конечно, серьезно ударит по всему, но все равно будут разработаны схемы, по которым часть денег будет уходить обналичиваться в любом варианте. Человек, который это говорит, сам не понимает, насколько тяжело это сделать в нашей стране, при нашем уровне развития банковского дела. И еще наши расстояния... (Индивидуальный предприниматель).

Вторая точка зрения представляется нам более убедительной.

Важным направлением деятельности по содействию легализации НФЗ является усиление практики правоприменения, укрепление механизмов контроля за соблюдением предпринимателями норм трудового законодательства. Сегодня такой контроль осуществляется Рострудом России (Федеральной службой по труду и занятости РФ). Плановые проверки проводятся раз в 3 года, причем первая проверка должна проводиться не ранее, чем через 3 года с момента регистрации предприятия. Это открывает для мелкого бизнеса, не нацеленного на «раскручивание бренда», возможности уходить от проверок с помощью периодической перерегистрации.

Существуют такие схемы, при которых эти проверки можно свести к минимуму. Мы для этого меняем фирмы, т.е. чтоб были разные юридические лица; юридический адрес у нас не соответствует фактическому – так что нас не так просто вычислить. Так что, если к нам проверка придет, это либо потому, что на нас кто-то настучал, либо какие-то чумные люди, случайные – и такое может быть.

Проблему признают и сами представители Роструда:

...От проверок ускользают многие, и не только ИП, но и юридические лица. В прошлом году 5338 ИП и юрлиц ускользнуло от проверок, потому что перерегистрировались или вообще прекратили свою деятельность. Мы их поставили в план проверок, а они быстренько исчезли. И мы не можем ничего сделать, отследить, в кого они превратились. Закон нам запрещает.

Представители Роструда также подтверждают, что надзор идет больше по внеплановым проверкам (например жалобам). В 2012 году поступило более 265 тыс. обращений о нарушении трудовых прав работников. Из них более 100 тыс. было признано обоснованными и по ним провели проверки и восстановили нарушенные права.

Другой серьезной проблемой, затрудняющей деятельность инспекции по труду, является дефицит организационных и кадровых ресурсов, связанный в том числе с невысокими зарплатами инспекторов. Это снижает социальный статус инспекторов и привлекательность данного вида деятельности, а также создает питательную почву для развития коррупционных практик.

Главные проблемы трудовой инспекции – численность и оплата труда. И, соответственно, укомплектованность и уровень специалистов. В Москве инспектор получает 15 тыс. руб. Поэтому если его допустить до внеплановых проверок, то начнется беспредел. Но если бы была достойная зарплата, то вероятность беспредела была бы гораздо меньше. (При соответствующем, конечно, за этим инспектором надзоре.)

Кто такой сейчас инспектор? Это человек низкой квалификации, получающий 15 тыс. руб. в Москве. И что он может проверять? Где он может свою честность и принципиальность проявить?

Нехватку кадровых ресурсов в Роструде могли бы частично восполнить профсоюзные общественные инспектора, которые готовы расширить поле своей деятельности.

Хотя у нас есть общественные инспектора труда, но нас могут привлечь, только если произошел несчастный случай, не важно, с членом профсоюза или нет. Профсоюз привлекается к расследованию, но сам не может его инициировать.

Очень хороший пример в этом плане – Беларусь, я всегда его привожу: президент Лукашенко издал приказ специальный, где указал, что профсоюзные инспекции, независимо от того, есть на объекте или стройке, на предприятии его члены, нет ли, обязаны, наравне с государством, проверять эти объекты. Это указ президента. И профсоюзники, инспектора, технические инспектора профсоюзов – они имеют право. Во-первых, это, скажем так, для людей хорошо, потому что и меньше случаев, и больше раскрываемости. Большие порядки, в конце концов, в том, что называется охраной труда. Почему не сделать это нашему государству? Почему не привлечь, официально привлечь профсоюзы к этому?

Сегодня Минтруда России выступает против расширения контролирующих функций профсоюзов, мотивируя это тем, что оно будет противоречить действующему законодательству.

Да, вспоминаю, профсоюзы выходят с инициативами об изменении законодательства в отношении своих прав на проведение инспекции... Но у нас есть рамочный закон о проведении вообще всех проверок. Наделение профсоюзов правами на проверку будет противоречить этому закону.

Однако представляется, что в сложившейся сегодня ситуации пересмотр законодательства в направлении расширения контролирующих полномочий профсоюзов позволил бы, с одной стороны, разгрузить Роструд, с другой – оздоровить ситуацию в результате «ротации кадров». За объединение усилий государства, гражданского общества и профсоюзов по выявлению НФЗ выступают представители региональной власти.

В общем, снизить неформальную занятость можно, но это надо делать всем миром.

Если же мы хотим войти в число цивилизованных развитых государств, то мы должны ставить амбициозные задачи, в том числе и в плане контроля. И этому, на мой взгляд, очень помогает создание разного рода Общественных советов, куда входят представители различных заинтересованных слоев гражданского общества.

Отдельной проблемой выступает проблема нелегальной трудовой миграции. Большинство экспертов сходятся во мнении, что введение для мигрантов из стран СНГ патентной системы не оказывает существенного влияния на ограничение неформальной занятости этой категории работников.

Мы с разными людьми беседовали, и чаще всего говорят, что патент мало что дает. То есть единственное, что он дает, что человека как-то учли как купившего патент. И все.

Практика патентов, по моему мнению, дала только хаос на рынке труда, так как в патенте не указан ни вид деятельности, ни муниципальное образование, где он работает, т.е. он легально находится на территории субъекта, легально работает, а у кого и где – никому не известно.

В связи с этим все чаще поднимается вопрос о введении визового режима для мигрантов из стран СНГ, что дало бы возможность контролировать миграционные потоки. Сторонники этой меры есть как среди представителей государства и профсоюзов, так и в рядах работодателей.

Те, кто едет из визовых стран, они разрешение на работу получают, там жесткая привязка к рабочему месту, они не могут нигде больше работать. Из стран СНГ приезжают в безвизовом порядке. Они, получив разрешение на работу, идут к любому работодателю, они теряются, пропадают. Отследить их движение очень сложно.

Для Агропрома проблема мигрантов остра и будет, наверное, остра еще долгое время. Например, самый овощепроизводящий Октябрьский р-н Приморского края – работают по преимуществу китайцы. Для китайцев же – это занятость формальная, так как они приезжают по трудовой визе и их легко отследить. Такая же проблема в Астраханской области. Там на поля приезжают таджики, но их отслеживать гораздо сложнее.

Должен быть визовый режим. И набирать работников не потому, что ему надо приехать, а потому, что он нужен здесь. Отбор должен идти под заявки работодателей и в месте проживания будущих работников. И эта работа должна идти там у них, а не здесь у нас.

Профсоюзы ставят вопрос о возрождении практики оргнабора, позволяющей контролировать профессионально-квалификационные характеристики привлекаемых работников, и о форсировании работы по заключению межгосударственных соглашений о социальных гарантиях для иностранных работников.

Если захотеть, то можно все сделать по правилам, нормально. Мы с таджиками даже предлагали свои услуги. У нас как у профсоюза даже договор есть по миграции между Таджикистаном, Кыргызстаном, Казахстаном, Азербайджаном и Россией. Молдова подключилась к нам сейчас. Сейчас мы разрабатываем некое подобие паспорта мигранта с тем, чтобы там была информация, чтобы он мог обратиться за помощью, где бы он ни был... Мы ставим условие вступления в профсоюз, причем стараемся это делать в той стране, в которую направляем. Например, человек желает ехать в Россию и работать на стройке. Он приходит и вступает в профсоюз. Помимо того, что ему дадут паспорт мигранта и дадут памятку, куда ему прийти (в Омске ли он будет, в Мытищах или в Санкт-Петербурге): у нас везде есть свои люди, свои комитеты. Можно будет отследить. В Омске, например, зайди вот сюда, адрес такой-то, телефон такой-то. Тебя там примут, поставят на учет. Может быть, даже помогут устроиться на работу. У нас так было в Тюмени: молдаванам там помогли устроиться на работу, не бросили их. Их там кинули – они обратились в комитет молдавский. Мой коллега звонит: «Помоги». Мы ими занялись. Их там 10–12 человек было... Если государство не будет брать на себя такие вещи, то работодатели могут такое... Но профсоюзы при этом обязательно должны быть. Потому что без них тут сложно, и работодателю будет выгодно с профсоюзом в данном случае работать. Например, посадить в Душанбе дирекцию стройки российской – все, пожалуйста, дирекция найдет, откуда людей взять, будет знать, куда направить... будет обладать информацией вплоть до того, какие и сколько каменщиков и т.д. Но это не может быть представитель какой-то частной компании, потому что компания имеет ограниченную информацию, сколько ей надо. А дирекция должна работать шире, как что-то государственное...

По мнению руководства Профсоюза работников строительства, эту работу мог бы взять на себя Союз строителей России и (или) Национальное объединение строителей «НОСТРОЙ». Но у этих объединений уставами не предусмотрены соответствующие функции, хотя проблемой кадров озабочены обе эти организации.

Одним из важных принципов в новой Концепции государственной миграционной политики является принцип селективности, не упомянутый напрямую, но вытекающий из указания на необходимость

«использования различных механизмов отбора...», «создания балльной системы отбора мигрантов...», увеличения «контингента студентов... из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств – участников СНГ» при обеспечении этим выпускникам российских вузов преференций в получении вида на жительство в Российской Федерации.

Требуется конкретизация провозглашенный принцип защиты национального рынка труда, поскольку возможны разные механизмы его защиты: от приоритетного использования национальных трудовых ресурсов и расширения социальной ответственности государства и бизнеса за привлекаемых иностранных трудовых мигрантов до введения принципа равной оплаты за равный труд для мигрантов и национальных работников. Это может превратить иностранных работников из источника дешевой рабочей силы в ресурс покрытия реального дефицита на рынке труда, позволит преодолеть проблему демпинга заработной платы в отраслях концентрации мигрантов и их эксплуатации. Осуществление реального контроля над работодателями, привлекающими иностранную рабочую силу, также может рассматриваться как механизм защиты национального рынка труда.

Представляется, что продвижение по пути к введению визового режима³⁵ должно сочетаться с обеспечением последовательной защиты социальных и трудовых прав мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на территории России.

Единственный способ бороться с НФЗ мигрантов – это их защищать. Предоставить им все права, защищать их права. Тогда и у них будет стимул больше быть в легальном секторе, и у нас будет больше возможностей на эти процессы влиять. Нужны двусторонние межгосударственные соглашения, взаимное признание пенсионных прав.

В заключение следует отметить, что укрепление социальных гарантий и повышение общего уровня социальной защиты работающего населения в целом способно стимулировать постепенный выход из поля НФЗ не только мигрантов, но и россиян, так как повысит их уровень доверия к государственной власти, который сегодня весьма и весьма низок.

Проведенное исследование показало, что проблема содействия переходу от неформальной занятости к формальной стоит в России как нельзя более остро и имеет много различных ракурсов. Сегодня государство и другие социальные партнеры делают первые шаги, направленные на ее решение. При этом каждая из сторон социально-трудовых отношений располагает «пакетом рекомендаций», которые в одних позициях звучат в унисон, в других – дополняют друг друга. Сопоставление экспертных мнений позволяет нарисовать картину возможных действий по решению проблем НФЗ. В числе мер, которые способствовали бы активизации процесса перехода от неформальной занятости к формальной, представляется важным выделить следующие:

1. Снижение финансовых барьеров, вынуждающих мелкие и средние предприятия прибегать к неформальному найму работников и теневым схемам оплаты труда, в том числе посредством:
 - установления пониженных для небольших предприятий ставок обязательных страховых и налоговых отчислений;
 - разработки схем снижения арендной платы для малых предприятий.
2. Продолжение работы в направлении снятия бюрократических барьеров для ведения бизнеса, упрощения порядка делопроизводства на малых предприятиях, активизация усилий в этом направлении, предпринимаемых на региональном уровне.
3. Активизация системы стимулов, побуждающих работодателей и работников отдавать предпочтение «белым схемам» выстраивания трудовых отношений, в том числе:

³⁵ Первый шаг к этому сделан уже сегодня в связи с намеченным на 2015 год переходом на въезд из стран СНГ только по загранпаспортам.

-
- предоставление доступа на новые рынки сбыта продукции с использованием возможностей сертификации квалифицированных специалистов, укрепление связей маленьких и крупных предприятий;
 - повышение доступности кредитных ресурсов, в том числе кредитов под оборот, для малого и среднего бизнеса, развитие ипотечного кредитования, увязывающего кредит и доход;
 - реформирование системы пенсионного обеспечения, чтобы она давала реальные преимущества в зависимости от отчислений и побуждала людей указывать реальный доход.
4. Усиление практики правоприменения, укрепление механизмов контроля соблюдения предпринимателями норм трудового законодательства, в том числе путем:
- повышения социального статуса и материального положения представителей государственных контролирующих органов;
 - привлечения к организации и проведению контроля организаций гражданского общества и профсоюзов;
 - внесения изменений в законодательство в направлении расширения компетенций профсоюзных организаций по осуществлению контроля за соблюдением трудовых прав работников.
5. Усиление контроля трудовой миграции из стран СНГ и разработка комплекса мер по защите социально-трудовых прав мигрантов, в том числе:
- возрождение практики оргнабора, позволяющей контролировать профессионально-квалификационные характеристики привлекаемых работников;
 - форсирование работы по заключению межстрановых соглашений о социальных гарантиях для иностранных работников;
 - поддержка активности профсоюзных организаций по защите трудовых прав мигрантов и координации деятельности профсоюзных организаций на пространстве СНГ.
6. Укрепление социальных гарантий и повышение общего уровня социальной защиты работающего населения.
7. Повышение экономической грамотности работающего населения, прежде всего молодежи, разъяснение преимуществ формальной занятости и рисков, связанных с занятостью на нестандартных условиях (по устной договоренности, гражданско-правовому договору, с занижением официальной зарплаты).

В заключение еще раз отметим, что возможности принятия обоснованных решений по выстраиванию политики, направленной на содействие переходу от неформальной занятости к формальной, и оценки их эффективности требуют соответствующей информационной базы. Поэтому, с учетом того, что принятое Росстатом определение занятости в неформальном секторе и понимание неформальной занятости представителями государства, работодателей и профсоюзов различны, необходимо расширить статистическую базу данных о неформальной занятости, доступную для всех заинтересованных сторон.

Марина Баскакова

Ситуационный анализ основных движущих причин неформальной занятости в Таджикистане и предложение основных рекомендаций в целях содействия переходу от неформальной занятости к формальной

Введение

В современном мире проблемы неформальной занятости в той или иной степени ощущают практически все страны мира. Но для Таджикистана это особо тяжелая проблема, ведь только каждый третий работающий житель этой страны имеет формальную занятость. При этом неформальные отношения характерны не только для сферы труда, но и для других областей жизнедеятельности и повседневности.

Таджикистан – это «трудоизбыточная» страна, где уже много лет прирост трудоспособного населения превышает рост числа рабочих мест. Это провоцирует массовый исход трудоспособного населения «на заработки» в соседние страны, где трудовые мигранты так же социально не защищены, как они не защищены и на родине.

Результатом масштабной неформальной занятости и массовой трудовой миграции является недополучение государством значительной части налогов, что сдерживает развитие систем социального обеспечения, социального и пенсионного страхования страны, ведет к деградации систем образования и медицинского обслуживания.

Несмотря на широчайшее распространение неформальной занятости в стране, в официальных документах эта тема присутствует менее 10 лет. За эти годы в стране было разработано несколько программных документов, посвященных в том числе и проблеме снижения масштабов этого явления, приняты поправки в трудовое и налоговое законодательство, направленные на это же. Реализована часть мероприятий, заложенных в программных документах. Проведена пенсионная реформа, призванная стимулировать население, занятое неформально, изменить этот статус. Но переломить ситуацию пока не удалось.

Основными задачами проекта стали:

- расширение знаний о причинах, масштабах, динамике и основных ареалах распространения неформальной занятости в Республике Таджикистан;
- разработка рекомендации по содействию переходу от неформальной занятости к формальной.

Источниками информации для данного исследования послужили:

данные официальной статистики: демографическая статистика, статистика труда (в первую очередь данные ОРС 2004 и 2009 годов) и образования Агентства по статистике при Президенте Республики Таджикистан;

информационные ресурсы Международной Ассоциации социальных и пенсионных фондов стран СНГ и Балтии (МАСПФ);

отчеты международных организаций за 2007–2012 годы, в которых рассматривались вопросы неформальной занятости;

20 интервью, проведенные в ходе проведения проекта с представителями исполнительной ветви государственной власти Таджикистана, профсоюзных организаций, организаций работодателей, независимыми экспертами, учеными, членами неправительственных организаций.

1. Демографическая ситуация

Для понимания причин огромных масштабов неформальной занятости в Республике Таджикистан крайне важным является анализ и оценка демографических процессов, проходящих в стране.

Современный Таджикистан относится к странам с быстро растущей численностью населения. В настоящее время здесь наблюдаются самые высокие среди стран СНГ темпы роста этого показателя. Причем все годы суверенного развития страны этот рост происходит *главным образом за счет увеличения численности населения трудоспособного возраста* (за 1991–2010 годы численность этой категории населения увеличилась в 1,75 раза).

В последние годы ежегодный прирост численности этой категории населения варьируется в пределах 120–140 тыс. человек в год. Причем, согласно прогнозу (приведенному, например, в Государственной стратегии развития рынка труда Республики Таджикистан до 2020 года), эта тенденция сохранится и в ближайшие годы.

Впрочем, следует иметь в виду, что рост численности населения трудоспособного возраста происходил не только за счет демографических процессов, но частично и за счет официального расширения границ трудоспособности (что влекло за собой включение части молодых и пожилых людей в число трудоспособных).

Возраст трудоспособности составлял:

в 1995–1996 годах для мужчин 16–59 лет, для женщин 16–54 года;

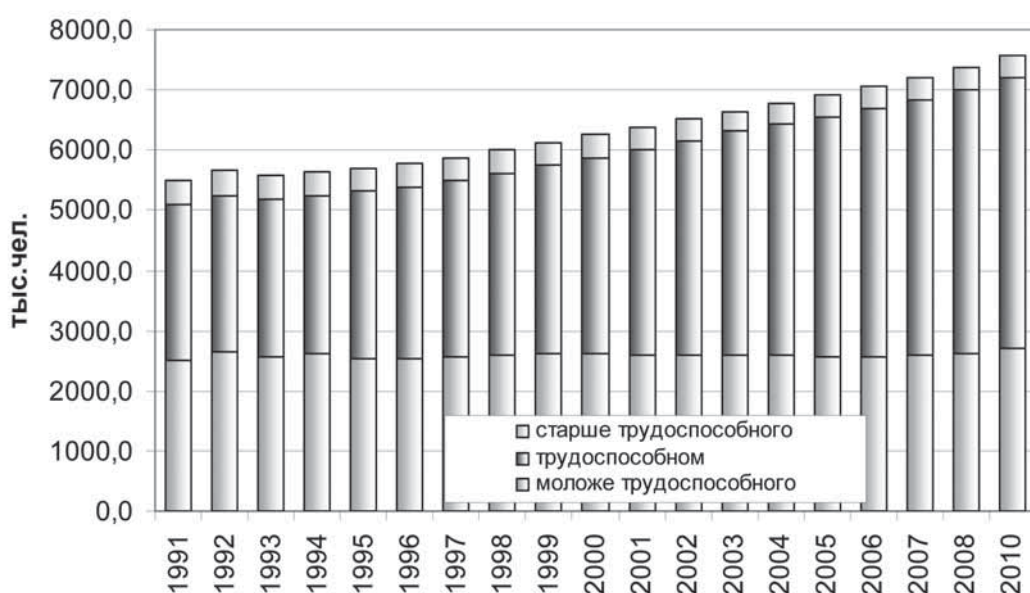
в 1997–2000 годах для мужчин 15–59 лет, для женщин 15–54 года;

в 2001 году для мужчин 15–60 лет, для женщин 15–55 лет;

в 2002 году для мужчин 15–61 год, для женщин 15–56 лет;

с 2003 года для мужчин 15–62 года, для женщин 15–57 лет.

Рис. 1. Динамика численности населения РТ по возрастным группам (1991–2010 гг.).



Источник: Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан.

Численность населения младше и старше трудоспособного возраста меняется относительно несильно. За годы суверенитета население младше трудоспособного возраста выросло «только» на 7,2%, а численность пожилых – населения старше трудоспособного возраста – даже сократилась на 15% (см. рис. 1).

В результате общая демографическая нагрузка (число лиц нетрудоспособного возраста, приходящихся на одного трудоспособного) за последние двадцать лет сократилась почти в два раза и в 2010 году составила 0,67 человека. На первый взгляд, такое значение показателя выглядит крайне оптимистично с точки зрения нагрузки на социальную систему страны. Однако реальность выглядит несколько иной, если учитывать крайне специфическую ситуацию, сложившуюся в сфере занятости страны. Дело в том, что уровень занятости населения в Таджикистане очень низкий (а уровень занятости, с которой уплачиваются социальные налоги – основы системы пенсионного и социального страхования, еще ниже). Так, например, по данным ОРС 2009 года в 2009 году численность формально занятых в несельскохозяйственном секторе страны (основные плательщики налогов) составляла 404,1 тыс. человек, в то время как численность населения нетрудоспособных возрастов – 3020 тыс. человек. Итого, на одного формально занятого приходилось 7,5 лиц нетрудоспособного возраста.

Картина перестает быть ужасающей, если в число занятых включить всех потенциальных плательщиков социальных налогов, неформально занятых в несельскохозяйственном секторе, а также занятых в сельскохозяйственном секторе и трудовых мигрантов. В 2009 году вся совокупность таких «занятых» составляла 2376, 4 тыс. человек, а общая демографическая нагрузка на каждого из них была равна 1,3 человека. *То есть существенное сокращение неформальной занятости, а точнее, перевод ее в формальные рамки и увеличение таким образом налогооблагаемой базы, может, помимо всего прочего, сделать систему социального обеспечения и социального страхования страны вполне устойчивой.*

2. Динамика экономической активности, занятости, безработицы и экономической неактивности населения Таджикистана

Современный рынок труда Республики Таджикистан формировался в крайне сложных социально-экономических условиях.

В период с 1992 по 1997 год экономика Таджикистана находилась в состоянии глубочайшего кризиса, который был связан не только с переходом экономики на рыночные отношения и разрывом экономических связей с бывшими советскими республиками, но и затяжным и кровопролитным вооруженным конфликтом, унесшим жизни 300 тыс. человек и закончившимся перемирием только в 1997 году.

Результатом стал обвал уровня жизни большинства населения как за счет утраты большинства рабочих мест, снижения уровня оплаты труда на сохранившихся рабочих местах, так и за счет беспрецедентного сокращения государственных обязательств по социальному обеспечению и защите населения. Достаточно сказать, что в 2001 году 83% населения Таджикистана проживало ниже национальной черты бедности¹. Важно также и то, что в Таджикистане бедность по доходам оказалась сопряжена с бедностью возможностей. И это относилось не только к возможностям получения нормально оплачиваемой работы на формальном рынке труда, но и к возможностям получения хоть какой-то оплачиваемой работы, приобретения образования, получения медицинского обслуживания для себя и своих детей и пр. Иными словами, у большинства бедного населения не оказалось легитимных путей обеспечить даже простое выживание для себя и членов своей семьи. В этой ситуации значительная часть населения была вынуждена использовать новые для себя модели трудового поведения, характеризующиеся повышенным социальным риском, таким как неформальная занятость и нелегальная трудовая миграция.

¹ Republic of Tajikistan Joint IDA-IMF Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper and Poverty Reduction Strategy Paper. Document of The World Bank Report No. 25059-TJ, October 31, 2002.

Несмотря на то что начиная с 1997 года экономика страны показывает рост, уровень бедности населения остается крайне высоким (в 2012 году официальная статистика оценивала уровень бедности населения в 41,4%, а уровень чрезвычайной бедности – 11,3%)², и рынок труда и сфера занятости Республики Таджикистан до сих пор находятся в тяжелом положении, сталкиваясь с целым рядом вызовов. Среди них в первую очередь необходимо назвать чрезвычайно ограниченные возможности трудоустройства населения, низкий и снижающийся уровень профессионального образования, несоответствие результатов работы профессиональной школы потребностям национальной экономики, низкая оплата труда (в начале 2013 года минимальная заработная плата в стране составляла 41,98 долл. США, средняя – 143,32 долл. США)³, острая нехватка квалифицированных и высококвалифицированных кадров во многих видах экономической деятельности, широкое распространение неформальных трудовых отношений, статистическая непрозрачность сферы занятости, рынка труда и пр.

Вставка

При использовании статистики труда Республики Таджикистан следует иметь в виду, что в настоящее время она находится в стадии становления и ситуации хронического недофинансирования. В настоящее время национальная статистика труда использует два источника информации: государственную статистическую текущую отчетность, которая является производной от советской статистики труда, и Обследования рабочей силы (далее ОРС), проводимые в соответствии с методологией МОТ и основанные на опросах населения по территориальным выборкам. Поскольку способы сбора и обработки информации у этих источников разнятся, то и получаемые показатели, несмотря на одинаковые наименования, могут существенно различаться. Так, например, показатель «численность экономически активного населения» по текущей статистике включает в себя численность занятых, получаемую по формам государственной отчетности, вне зависимости от возраста работников, плюс численность зарегистрированных безработных. В рамках ОРС этот показатель будет включать и неформально занятых (что не улавливается текущей статистикой) плюс численность безработных, определяемых по методологии МОТ (что существенно больше, чем число зарегистрированных безработных), и т.д.

Оба источника имеют свои достоинства и недостатки. Информация, полученная на основе текущей статистики, позволяет рассмотреть лишь крайне небольшое число показателей, но зато по ним есть динамика. Данные, полученные на базе ОРС, многократно разнообразнее и информативнее. Главным недостатком этого источника информации является то, что в Таджикистане ОРС проводились только два раза – в 2004 и 2009 году, причем в июне-июле месяце. Поэтому представляется, что полученные данные имеют определенный «скос» сезонности, а кроме того, они несколько устарели.

Экономическая активность населения

Ориентируясь на данные официальной статистики, экономическую активность населения Таджикистана следует охарактеризовать как крайне низкую. Более того, во времени наблюдается дальнейшее ее абсолютное и относительное снижение.

Так, по данным ОРС в 2004 году численность экономически активного населения в возрасте 15–75 лет составляла 2330,6 тыс. человек, а в 2009 году – 2097,7 тыс. человек. То есть сокращение составило 232,9 тыс. человек, или 10,0% (!). Соответственно и уровень экономической активности населения (без трудовых мигрантов) за эти годы упал с 58,6 до 44,6%, т.е. на 14 процентных пунктов. А с учетом трудовых мигрантов – с 66,5 до 55,6%, т.е. «только» на 10,9 процентных пункта.

² Информационный бюллетень по продовольственной безопасности и бедности – 2012. Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан.

³ Материалы Конференции МАСПФ «Мировой опыт социальной защиты мигрантов». Душанбе, 28–29 мая 2013.

Республика Таджикистан является страной с широким распространением крайне традиционных гендерных ролей, многодетности и большого разрыва в уровне образования мужчин и женщин. Это предопределяет достаточно низкую потребность женщин в оплачиваемой профессиональной занятости, крайне низкую их конкурентоспособность на рынке труда и высокий уровень как вертикальной, так и горизонтальной (отраслевой и профессиональной) сегрегации. Поэтому все показатели, характеризующие сферу занятости и рынок труда страны, в том числе и неформальную занятость, имеют значительную гендерную дифференциацию своих значений.

Таблица 1. Динамика уровня экономической активности за 2004–2009 гг.

	Уровень экономической активности мужчин		Уровень экономической активности женщин	
	В рамках национальной экономики	С учетом трудовых мигрантов	В рамках национальной экономики	С учетом трудовых мигрантов
2004	62,5	77,8	54,6	55,4
2009	51,3	72,2	37,9	39,1
Итого сокращение уровня экономической активности (в процентных пунктах)	– 11,2	– 5,6	– 16,7	– 16,3

Женщины Таджикистана существенно реже, чем мужчины, склонны участвовать в экономике. Их уровень экономической активности почти в два раза ниже аналогичного показателя у мужчин (в рамках национальной экономики соответственно 37,9 и 51,3%, а с учетом трудовых мигрантов – 39,1 и 72,2%).

Данные об экономической активности женщин вызывают вопросы не только в связи с низким значением этого показателя, но и с его отрицательной динамикой. Так, в 2004 году уровень экономической активности женщин (с учетом мигранток) оценивался государственной статистикой в 55,4%, а в 2009 году – 39,1%, т.е. сокращение составило 16,3 процентных пункта (!).

У мужчин уровень экономической активности тоже сократился, но не столь значительно. В 2004 году у мужчин показатель уровня экономической активности в рамках национальной экономики составлял 62,5%, в 2009 году – 51,2% (сокращение 11,2 процентных пункта), а уровень экономической активности с учетом внешних трудовых мигрантов еще меньше – на 5,6 процентных пункта.

Важно также и то, что абсолютное сокращение численности экономически активного населения (и у мужчин, и у женщин) проходило, во-первых, на фоне роста численности населения в рассматриваемых возрастах, а во-вторых, только за счет сокращения экономической активности в рамках национальной экономики, в то время как число внешних трудовых мигрантов росло.

Занятость населения

Низкому уровню экономической активности соответствует и низкий же уровень занятости населения. По данным ОРС в 2009 году в национальной экономике было занято (и формально, и неформально) только 39,4% населения в возрасте 15–75 лет (!).

В принципе, даже простая стабилизация уровня занятости населения в условиях высоких темпов роста его численности в трудоспособном возрасте требует от государства напряженной работы по расширению возможностей для трудоустройства населения, созданию рабочих мест в первую очередь в формальном секторе экономики.

Экономические предпосылки к реализации такой политики в Таджикистане в последние годы существовали. ВВП страны только за 2006–2011 годы вырос с 9335,2 до 30069,3 млн сомони (в фактических ценах), а среднегодовой прирост ВВП колебался в пределах 6,5–7,9% (исключение составил только кризисный 2009 год, когда ВВП вырос на 3,9%) (таблица 2).

Таблица 2. Динамика номинального и реального ВВП (1992–2011 гг.)

	Номинальный и реальный ВВП, 1991–2011		Процентное изменение реального ВВП
	Номинальный ВВП	Реальный ВВП (Индекс, 1995=100)	
1992	64,5		
1993	707,1		
1994	1 786,5		
1995	69,8	100,0	–12,5
1996	308,5	83,3	–16,7
1997	518,4	84,7	1,7
1998	1 025,2	89,2	5,3
1999	1 345,0	92,5	3,7
2000	1 786,7	100,2	8,3
2001	2 563,8	109,8	9,6
2002	3 375,3	121,7	10,8
2003	4 761,4	135,0	11,0
2004	6167,2	149,0	10,3
2005	7206,6	158,9	6,7
2006	9335,2	170,1	7,0
2007	12 804,4	183,3	7,8
2008	17 706,9	197,8	7,9
2009	20 628,5	205,5	3,9
2010*	24 704,7	218,9	6,5
2011*	30 069,3	235,1	7,4

* Предварительные данные.

Источник: www.nbt.tj – сайт Национального Банка Таджикистана.

В последние годы постоянно растут инвестиции в основной капитал страны. Только за 2006–2011 годы их объем увеличился с 1214,5 до 4988,3 млн сомони, т.е. в 4,1 раза (см. таблицу 3).

Но рост экономики страны не привел к соответствующему росту числа рабочих мест и, следовательно, к расширению возможностей трудоустройства для населения. С 2006 по 2011 год число занятых в национальной экономике увеличилось с 2137 до лишь 2249 тыс. человек, т.е. в 1,05 раза. В год прирост численности занятых составлял только 13–18 тыс. человек. Единственным исключением стал 2009 год, когда численность занятых увеличилась на 51 тыс. человек. Такой «скачок» эксперты связывают, с одной стороны, с возвратом части внешних трудовых мигрантов на родину (в странах трудоустройства в связи экономическим кризисом обострились проблемы безработицы среди коренного населения, что привело к «вытеснению» части мигрантов с национальных рынков труда), а с другой – с изменением методики учета занятых в сельскохозяйственном секторе.

Таблица 3. Динамика инвестиций в основной капитал Республики Таджикистан и численности занятых в национальной экономике (фактические цены, млн сомони, тыс. чел. 2006–2011 гг.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Инвестиции в основной капитал	1214,5	2828,7	4341,4	3899,4	4669,4	4988,3
Число занятых в национальной экономике	2137	2150	2168	2219	2233	2249
Прирост численности занятых относительно предыдущего года		13	18	51	14	16

Поскольку уже более пятнадцати лет темпы прироста трудоспособного населения многократно превышают темпы увеличения числа занятых (см. рис. 2), то уровень занятости населения в экономике страны, естественно, постоянно снижается. По данным ОРС, в 2004 году этот показатель для населения в возрасте 15–75 лет, рассчитанный по методологии МОТ, был равен 53,6%, а в 2009 году – только 39,4%.

Рис. 2. Динамика численности населения в трудоспособном возрасте и занятых в национальной экономике



Вставка

Следует обратить внимание, что уровень занятости, в соответствии с методологией МОТ, определяется как отношение численности занятого населения к общей численности населения обследуемого возраста, выраженное в процентах (для Таджикистана – 15–75 лет). В то же время Агентство по статистике при Президенте РТ рассчитывает этот показатель как отношение численности занятого населения к численности экономически активного населения. В данной работе показатель уровня занятости населения пересчитан в традиционный.

Не совсем стандартный возраст опрашиваемых в рамках ОРС и своеобразный способ расчета показателя уровня занятости следует учитывать при международных сравнениях.

Более того, сравнение значений плановых показателей занятости населения, заложенных в Государственной стратегии развития рынка труда до 2020 года и Государственной программе содействия занятости населения РТ на 2012–2013 годы, и их реальных значений свидетельствует о фактическом срыве выполнения этой Стратегии и Программы. Действительно, как показано в таблице 4, реализация мероприятий, заложенных в Стратегии, должна была бы к 2010 году обеспечить занятостью в рамках национальной экономики 2319 тыс. человек, но по данным официальной статистики фактическая численность занятого населения оказалась меньше на 86 тыс. человек. В 2011 году ситуация оказалась еще хуже: различия прогнозных и фактических значений численности занятых выросли более чем в два раза (фактическая занятость оказалась ниже прогнозной на 179 тыс. человек). Данные предварительных итогов 2012 и начала 2013 года показали дальнейшее увеличение различий прогнозных и реальных показателей. Сегодня речь идет уже о почти 400 рабочих мест, не появившихся в формальной экономике.

Аналогичная ситуация складывается и при сравнении фактических и прогнозных цифр, приведенных в Программе содействия занятости, с той разницей, что в Программе прогноз роста числа занятых был принят менее высоким и, соответственно, разница между фактом и прогнозом оказалась не так велика.

Это свидетельствует, на наш взгляд, лишь о росте напряженности рынка труда и усилении действия факторов, «выдавливающих» рабочую силу с национального рынка труда во внешнюю трудовую миграцию.

Таблица 4. Динамика численности занятых по прогнозу Государственной стратегии развития рынка труда до 2020 г., Государственной программы содействия занятости населения РТ на 2012–2013 гг. и фактическая динамика числа занятых в национальной экономике (тыс. чел.)

	2010	2011	2012	2013
Динамика численности занятых, заложенная в Государственной стратегии развития рынка труда	2319*	2428*	2542**	2660**
Динамика численности занятых, заложенная в Государственную программу содействия занятости населения РТ на 2012–2013 гг.	2233,0	2340,6	2351,7	2467,8
Число фактически занятых	2233	2249	2117,4***	2266,6****
Разница между фактической численностью занятых и прогнозной, заложенной в Стратегии	–86	–179	–424,6	–393,4
Разница между фактической численностью занятых и прогнозной, заложенной в Государственной программе	0	–91,6	–234,3	–201,2

* Оценка.

** Прогноз.

*** На январь – ноябрь 2012 г.

**** На январь 2013 г.

Источник: Государственная стратегия развития рынка труда до 2020 г. Рынок труда в Республике Таджикистан. Агентство по статистике при Президенте РТ, 2012; Материалы Конференции МАСПФ «Мировой опыт социальной защиты мигрантов», Душанбе 28–29 мая 2013.

Вставка

В соответствии с методологией проведения ОРС, в РТ в 2009 году к занятым относились лица в возрасте 15–75 лет, которые в рассматриваемый период

- выполняли работу (хотя бы один час в неделю) по найму за вознаграждение деньгами или натурой, а также не по найму для получения прибыли или семейного дохода независимо от сроков получения вознаграждения или дохода за свою деятельность;
- временно отсутствовали на работе из-за болезни/травмы, ухода за больными, ежегодного отпуска или выходных дней, обучения, учебного отпуска, отпуска с сохранением/без сохранения содержания по инициативе администрации, других подобных причин;
- работали в качестве помогающих на предприятии, принадлежащем члену домашнего хозяйства/родственнику;
- занятые в домашнем хозяйстве выполнением работ по производству товаров и услуг, если производимая продукция была предназначена для реализации на рынке или собственного потребления, при условии, что время, потраченное на это производство, составило более 20 часов в неделю.

Таблица 5. Распределение занятого населения по статусу занятости (ОРС 2004 и 2009 гг., тыс. чел., в %)

	ОРС 2004			ОРС 2009		
	Всего		Доля женщин	Всего		Доля женщин
	Чел.	%		Чел.	%	
Всего	2 134 654	100,0	41,2	1 856 519	100,0	43,2
Работающие по найму	783 418	36,7	30,2	969 103	52,2	48,4
Работающие не по найму	1 351 236	63,3	47,6	887 416	47,8	37,6
Из них Работодатели	91 790	4,3	31,7	7426	0,4	12,4
Члены коллективного хозяйства	275 370	12,9	52,6	3713	0,2	64,2
Самозанятые	973 402	45,6	47,8	866 994	46,7	37,7
Помогающие на семейном предприятии	6403	0,3	50,9	7426	0,4	27,9
Другое	4269	0,2	35,2	–		–

Характерной чертой сферы занятости Таджикистана является чрезвычайная его подвижность⁴. Так, сопоставление данных ОРС 2004 и 2009 годов показало, что за период между этими обследованиями, на фоне сокращения абсолютной численности занятых, произошло резкое увеличение числа занятых по найму 783 тыс. человек до 969 тыс. человек (в 1,23 раза), а доля этой категории работников среди всех занятых возросла с 36,6 до 52,2% (таблица 5). Соответственно, занятость не по найму сократилась в абсолютных цифрах с 1351 тыс. человек до 887 тыс. человек, в относительных – с 63,3 до 47,8%. Причем

⁴ Частично такая подвижность может быть также результатом недостаточного качества самой статистики.

это сокращение произошло за счет двух категорий – работодателей и членов коллективного хозяйства (как правило, работающих с оформлением юридического лица, т.е. формально). В результате совокупная доля обеих категорий стала составлять менее 1% всех занятых, что свидетельствует о негативном климате для развития бизнеса. В то же время численность наименее социально защищенных категорий занятых не по найму – самозанятых и помогающих на семейном предприятии (как правило, неформальная занятость) – хотя и незначительно, но увеличилась.

Вероятно, эти данные являются статистической иллюстрацией процессов «оптимизации налогов» предпринимателями, использующими наемных работников, когда для сокращения социальных отчислений предприниматели вместо оформления юридического лица оформляли патенты для своих работников.

Эти данные можно считать статистическим подтверждением мнения экспертов о том, что в Таджикистане в этот период шло сокращение числа предпринимателей, ведущих свой малый или средний бизнес с оформлением юридического лица, зато росло число предпринимателей, работающих на основе патента, что было связано в первую очередь с высоким уровнем налоговой нагрузки. В результате чего бизнес в стране оказывалось выгоднее вести, оформляя патент, нежели создавая юридическое лицо. Иными словами, формальная предпринимательская занятость трансформировалась или заменялась неформальной.

Впрочем, рассмотренные тенденции могли измениться после 2009 года, поскольку с июля 2009 года были упрощены процедуры оформления юридического лица и получения патента/свидетельства на основе «единого окна». Введение с 1 января 2013 года новой редакции Налогового кодекса тоже может влиять на ситуацию, правда, пока не понятно, в какую сторону. Ограничение использования патента может как увеличить число юридических лиц в стране (если предприниматели, работающие по патенту станут оформлять свой бизнес именно таким образом), так и увеличить число предпринимателей, отказавшихся вообще от какой-либо официальной регистрации, т.е. увеличить масштабы занятости, по любым критериям считающейся неформальной.

Безработица

В советские времена проблема безработицы в Таджикистане стояла очень остро, ведь страна (как республика) была одним из так называемых «трудоизбыточных» регионов.

Сегодня в условиях, сложившихся в сфере занятости и на рынке труда Таджикистана, отсутствие высокого уровня общей безработицы можно считать феноменом, хотя во времени она растет абсолютно и относительно. В 2004 году численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, составляла 196,0 тыс. человек, в 2009 году – 241,2 тыс. человек, а уровень этой безработицы вырос с 8,4 до 11,5% (см. таблицу 6).

Таблица 6. Основные параметры общей безработицы, рассчитанной по методологии МОТ (ОРС 2004 и 2009 гг.)

	ОРС 2004	ОРС 2009
Число безработных (в несельскохозяйственном секторе), тыс. чел.	196,0	241,2
Уровень общей безработицы (в несельскохозяйственном секторе), %	8,4	11,5
Распространенность застойной безработицы (доля безработных, не имеющих работу 12 месяцев и более), %	48,6	34,4
Средняя продолжительность поиска работы безработными, учитываемыми по методологии МОТ (месяцев)	11,2	7,5

Низкий уровень общей безработицы (рассчитываемой по методологии МОТ) в целом можно объяснить действием двух факторов.

Во-первых, это – традиционно низкий уровень экономической активности женщин, обусловленный широким распространением традиционных семейно-брачных отношений, натурализацией домашнего хозяйства, распространенностью многодетности и т.д. (подробнее об этом чуть ниже).

Второй фактор, определяющий низкий уровень общей безработицы, «мужской», – огромные масштабы внешней трудовой миграции, в которой принимают участие преимущественно мужчины, чей отъезд из страны существенно снижает не только давление на национальный рынок труда, но и градус социальной напряженности.

Как сказал один из экспертов: *«Мне кажется, что, если хотя бы одна тысяча внешних мигрантов не сможет выехать за границу на заработки, а окажется здесь, в Душанбе, то социальный взрыв будет. Это точно».*

Особенно ярко проявилась роль внешней миграции в снятии напряженности внутреннего рынка труда в 2009 году, когда из-за мирового экономического кризиса десятки тысяч мигрантов были вынуждены вернуться на родину. Правительству пришлось принимать экстренные меры, чтобы сгладить ситуацию.

Существует также и чисто методический фактор влияния внешней трудовой миграции по основным показателям, характеризующим ситуацию на национальном рынке труда и связанным с особенностями проведения и расчетов в ОРС, в соответствии с которыми трудовые мигранты не учитываются среди занятых. То есть при опросе фиксируется экономически активное население (занятые и безработные), экономически неактивное население и... трудовые мигранты. При расчетах показателей уровней экономической активности, занятости и общей безработицы численность трудовых мигрантов не учитывается. А поскольку численность трудовых мигрантов в Таджикистане крайне велика (ОРС 2009 года зафиксировало 520 тыс. человек, что было в 2,2 раза больше числа безработных), то это существенно снижает показатели экономической активности (в том числе и безработицы) населения, особенно мужчин.

Рост общей безработицы во многом объясняется превышением темпов роста численности населения в трудоспособном возрасте над темпами увеличения возможностей трудоустройства.

Несмотря на то что рассчитываемый уровень общей безработицы в Таджикистане относительно невысок, ситуация на рынке труда складывается крайне тяжелая, о чем свидетельствует распространенность застойной безработицы. В 2009 году каждый третий безработный не мог найти работу 12 месяцев и более. Впрочем, справедливости ради следует отметить, что за время, прошедшее между двумя ОРС, застойная безработица в стране существенно сократилась: в 2004 году не мог найти работу в течение 12 месяцев и более каждый второй безработный. А средняя продолжительность поиска работы уменьшилась почти в 1,5 раза с 11,2 месяцев (2004 год) до 7, 5 месяцев (2009 год).

В Таджикистане, как и во всех странах СНГ, зарегистрированная безработица по своим параметрам существенно уступает общей безработице. Так, в 2011 году в стране было зарегистрировано только 54,5 тыс. безработных, а уровень такой безработицы был равен 2,5% (таблица 7).

Причин этому множество. Это и низкая обращаемость населения в службу занятости, в том числе и потому, что вакантные рабочие места, предлагаемые там, имеют чрезвычайно низкий даже по меркам Таджикистана уровень оплаты труда. Это и ограниченность круга лиц, которые в принципе могут претендовать на пособие по безработице.

Число получателей пособий по безработице ничтожно мало. В 2011 году пособие получали 6,3 тыс. человек, т.е. только каждый девятый безработный, зарегистрированный в службе занятости. Малое число получающих пособие по безработице объясняется прежде всего правилами назначения пособия. Сегодня эти правила стали жестче: они предусматривают выплату пособий только лицам, делавшим отчисления в Фонд социальной защиты населения в период до потери работы (раньше пособия по безработице в размере минимальной заработной платы могли получать безработные, не имеющие стажа работы и впервые ищущие работу, а также после длительного перерыва).

Мировой экономический кризис негативно сказался на регистрируемой безработице, которая за 2009–2011 годах выросла с 44,5 до 54,5 тыс. человек.

Таблица 7. Динамика численности официально зарегистрированных безработных (на конец года, тыс. чел., 2006–2011 гг.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Число официально зарегистрированных безработных (на конец года)	46,5	51,7	43,6	44,5	48,1	54,5
Уровень официально зарегистрированной безработицы	2,2	2,3	2,2	2,0	2,1	2,5
Число официально зарегистрированных безработных, получающих пособие	3,1	3,3	3,0	2,3	3,5	6,3

Экономическая неактивность

Экономически неактивное население в трудоспособном возрасте, а уж тем более в возрасте 15–75 лет, имеется в стране с любым уровнем развития экономики, поскольку включает в себя не только население, не желающее (или не имеющее по каким-либо причинам возможности) работать, но и учащихся, инвалидов (неработающих), пенсионеров. Уровень экономической неактивности населения в стране во многом зависит от законодательно установленного пенсионного возраста, от вовлеченности молодежи в процесс получения профессионального образования, степени натурализации ведения домашнего хозяйства. При этом гендерная асимметрия состава экономически неактивного населения определяется степенью традиционализма в семейно-брачных отношениях и гендерном разделении труда, равнодоступности системы профессионального образования для девушек и юношей.

В Таджикистане масштабы и уровень экономической неактивности населения чрезвычайно велики. По данным государственной статистики, в 2009 году 2089,8 тыс. человек, находящихся в возрасте 15–75 лет, числились экономически неактивными (или 44,4% всего населения этого возраста). При этом большинство экономически неактивного населения составляют женщины (68,8%). Соответственно, и уровни экономической неактивности у мужчин и у женщин различаются очень сильно: среди женщин рассматриваемого возраста 60,9% (!) не работали и не могли быть учтены как безработные, у мужчин значения этого показателя более чем в два раза ниже – 27,8% (таблица 8).

Судя по данным ОРС, во времени эта проблема только обостряется: в 2004 году уровень экономической неактивности женщин был существенно ниже – 44,6%.

Кроме того, анализ динамики показателей экономической неактивности городского и сельского населения, а также по районам Таджикистана, показывает, что рост экономической неактивности касается преимущественно сельского населения.

К сожалению, способ агрегирования данных ОРС не позволяет оценить рост экономической неактивности женщин в зависимости от места их проживания. В то же время, по мнению одного из экспертов, *«в сельской местности, особенно в отдаленной, наблюдается возрождение феодальных отношений, в том числе и в сфере труда...»*. Это позволяет предположить, что рост экономической неактивности населения в Таджикистане имеет достаточно четкую локализацию – женское сельское население.

Таблица 8. Уровень экономически неактивного населения и состав экономически неактивного населения в 2004 и 2009 г. (тыс. чел., в %)

	2004		2009	
	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
Уровень экономической неактивности	22,2	44,6	27,8	60,9
Численность (тыс. чел.)	440,4	890,9	652,2	1437,5
в том числе в %	100,0	100,0	100,0	100,0
Студенты	42,6	16,2	36,0	13,6
Пенсионеры	16,1	15,0	11,7	10,0
Пенсионеры по инвалидности	6,1	3,6	6,4	2,3
Получатели дохода от собственности	0,1	0,3	0,1	0,03
Лица, ведущие домашнее хозяйство	1,3	39,6	3,5	48,6
Другие	19,2	13,7	1,7	0,6
Выразили желание работать	14,7	11,6	23,8	17,9

Кроме того, структуры экономической неактивности у женщин и мужчин чрезвычайно разнятся. Среди экономически неактивных мужчин в 2009 году подавляющее большинство были пенсионерами (18,1%), 36,0 – студентами, 23,8 – желающими работать, но не имеющими пока такой возможности, а 5,3% – получатели дохода от собственности, лица, ведущие домашнее хозяйство, другие.

У женщин ситуация принципиально иная. Среди экономически неактивных женщин только 12,3% пенсионеров, 13,6 студентов и только 17,9% выразили желание работать. А 48,6% имели статус «ведущих домашнее хозяйство».

3. Неформальная занятость

Понятие «неформальная занятость», используемое в официальных, научных и экспертных публикациях Таджикистана

В тех или иных ракурсах проблема неформальной занятости в Республике Таджикистан рассматривается пока менее десяти лет. Сегодня проблема сокращения неформальной занятости пока только начинает выдвигаться на передний план государственной политики в сфере занятости. Но основные барьеры в этой работе можно назвать уже сейчас. В первую очередь, это методологическая непроработанность вопроса. До сих пор в национальном законодательстве нет определения понятия «неформальная занятость». Более того, не только в научных и экспертных национальных публикациях, государственной статистике, но и в различных официальных документах это понятие трактуется по-разному. Соответственно, открытым остается вопрос о формах и видах неформальной занятости. А оценки масштабов, динамики и основных ареалов ее распространения в разных источниках существенно отличаются друг от друга.

До последнего времени под неформальной занятостью чаще всего понимали либо занятость в неформальном секторе экономики, либо незарегистрированную занятость. При этом следует уточнить, что до

2012 года. Трудовой кодекс Республики Таджикистан допускал заключение трудового контракта как в письменной, так и устной форме.

Используемые разными авторами в разных работах определения неформальной занятости хотя и коррелируют друг с другом, но одновременно имеют и значимые различия.

Проанализируем в хронологическом порядке основные официальные, экспертные и научные документы, в которых затрагивались вопросы неформальной занятости, и те определения/формулировки, в которых они излагаются.

В Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 года (НСР) – главном программном документе страны (утверждена Правительством РТ в 2006 году) – вся занятость населения подразделялась на три сегмента: официальная занятость, занятость в неформальном, в том числе в теневом секторе экономики, и трудовая миграция, в значительной степени не регистрируемая по месту трудоустройства (без конкретизации понятий «неформальный сектор», «теневой сектор», «нерегистрируемая занятость»).

В Обзоре теневой экономики в Таджикистане (Национальный отчет о человеческом развитии – 2007, ПРООН Таджикистан) под неформальной занятостью подразумевается работа без договора и работа в неформальном секторе экономики. При этом понятия «неформальная экономика» и «теневая экономика» по факту выступали как синонимы.

В документе «Республика Таджикистан. Оценка параметров бедности» (Всемирный банк, 2009 год) термин «занятый неформально» определялся как отсутствие у работника контракта, подписанного с работодателем по месту основной работы.

При разработке и реализации ОРС 2009 года (Агентство по статистике при Президенте РТ, 2009) при содействии международных консультантов в официальную статистику было введено определение неформальной занятости. В силу специфики процесса сбора статистической информации понятие «неформальная занятость» было четко операционализировано. Согласно методике информация о неформальной занятости собиралась только в несельскохозяйственном сегменте экономики (в его формальном и неформальном секторах).

Занятые в неформальном секторе включали всех занятых на производственных единицах:

- не имеющих государственной регистрации в качестве юридического лица;
- не имеющих полной отчетности;
- на которых занято менее пяти лиц;
- ведущих несельскохозяйственную деятельность.

К неформально занятым в формальном секторе относились работники, у которых:

- отсутствовало покрытие системой социального обеспечения;
- отсутствовали права на оплачиваемый ежегодный отпуск и больничный лист;
- отсутствовал письменный трудовой контракт или работа была временной (нерегулярной).

Занятость внешних мигрантов под классификацию формальная/неформальная занятость не попадала вообще.

Принятые в ОРС 2009 года критерии отнесения того или иного работника в категории формально или неформально занятого в целом соответствуют рекомендациям МОТ.

В научной публикации «Исследование причин и факторов неформальной занятости в Таджикистане» (НИИ труда и социальной защиты населения, 2010) была проведена работа по теоретическому осмыслению феномена неформальной занятости с широким привлечением зарубежной научной литературы и международных принципов по статистическому определению понятия «неформальная занятость». В работе разграничиваются понятия занятости в неформальной экономике и неформальной занятости, указывается, что неформальная занятость может существовать на предприятиях как формального, так и неформального сектора.

В целом под «неформальной занятостью» в работе понимается занятость:

- в формальном секторе – постоянная или нерегулярная оплачиваемая трудовая деятельность по найму на предприятии или в организации на основе устной договоренности;
- в неформальном секторе – постоянная или нерегулярная оплачиваемая трудовая деятельность не по найму (самозанятость, индивидуальное предпринимательство), без патента, лицензии или регистрации, а также по найму не на предприятиях (организациях), по найму у физических лиц на основе устной договоренности;
- в секторе домашних хозяйств – постоянная или нерегулярная неоплачиваемая трудовая деятельность по производству продукции в домашнем хозяйстве для реализации.

В докладе «Занятость в контексте человеческого развития» (Национальный отчет по человеческому развитию 2008–2009 годы, ПРООН Таджикистан) неформальная занятость рассматривается как официально незарегистрированная, но юридически разрешенная трудовая деятельность, которая предполагает отсутствие юридического оформления трудовых отношений или самостоятельного обеспечения работой, вводится разграничение понятий неформальной занятости и занятости в неформальном секторе.

Обзор рынка труда в Таджикистане (ЕФО, 2010) – неформальная занятость отождествлена с занятостью в неформальном секторе экономики и в нее включаются:

- лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица или на индивидуальной основе («с» или «без» государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя);
- лица, работающие в дехканских (фермерских) хозяйствах, не зарегистрированные в качестве юридических лиц;
- лица, работающие по найму у физических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- лица, занятые в домашнем хозяйстве (личном подсобном хозяйстве);
- помогающие члены семей, занятые на арендованных землях производством продукции сельского хозяйства.

В аналитическом отчете «Политика труда в Таджикистане» (Министерство труда и социальной защиты населения РТ, 2010) рассматриваются проблемы незарегистрированной занятости, для оценки объемов которой используется оценка занятости в неформальном секторе, а термин «незарегистрированная занятость» в тексте выступает синонимом неформальной занятости. При этом случаи выплаты заработной платы «в конверте» лицам, работающим на основе трудовых договоров, заключенных в письменной форме, авторами также рассматривается как одна из форм незарегистрированной занятости. А формулировка понятия «занятость» в неформальном секторе совпадает с формулировкой, данной в «Обзоре рынка труда в Таджикистане».

В обосновании «Стратегии развития рынка труда до 2020 года» (утвержденной в 2011 году), которое базировалось на данных ОРС 2009 года, неформальная занятость рассматривалась как совокупность занятости в неформальном несельскохозяйственном секторе и неформальной занятости в формальном несельскохозяйственном секторе. Но при этом признавалось и наличие огромной, но пока неизмеренной, неформальной занятости в сельском хозяйстве. Однако в разделах, посвященных собственно стратегическим действиям, уже фигурирует «незарегистрированная занятость», объемы которой необходимо снижать.

Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2012–2013 годы (утверждена в 2011 году) оперирует понятием «незарегистрированная (неформальная) занятость» без его уточнения.

Проведенные интервью показали, что большинство опрошенных экспертов, в первую очередь государственные служащие, затрудняются определить, что такое неформальная занятость и какие категории работающего населения можно считать неформально занятыми. Исключение составили эксперты, чьи профессиональные обязанности хотя бы частично были связаны с этой проблемой. Их определения не имели больших разночтений: под неформальной занятостью понималась занятость без письменного трудового договора. Иногда в категорию неформально занятых включались индивидуальные предприниматели, работающие без патента или лицензии, иногда добавлялись индивидуальные предприниматели, работающие на основе патента или лицензии.

Самые четкие определения дали представитель Агентства по статистике (его определение полностью совпало с заложенным в методику проведения ОРС), представители профсоюзов, ученые и независимые эксперты (чьи определения вошли в перечисленные выше публикации).

Из перечисленного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в научном сообществе идет интенсивный процесс осмысления и уточнения понятия «неформальная занятость» и понятий, сопряженных с ним, но этот процесс и его результаты пока не находят должного отражения в официальных документах.

Второе во многом вытекает из первого. В нормативных документах до сих пор нет четкого определения понятия «неформальная (незарегистрированная) занятость», обоснования их объединения или разграничения, пригодного для государственных нужд. Это, без сомнения, затрудняет и будет в дальнейшем затруднять государственное программирование работы по сокращению этого явления в экономике страны (что заявлено в целом ряде государственных документов, определяющих направления, стратегию и тактику развития страны). Без такого определения невозможно корректно сформулировать цели и мероприятия, сделать отбор адекватных индикаторов выполнения намеченных мер и пр., невозможен сбор необходимой статистики.

Так, например, если принять, что понятия неформальной и нерегистрируемой занятости все же являются синонимами, и при этом пользоваться расшифровкой понятия «неформальная занятость», принятой официальной статистикой, то можно считать задачей государственной важности (снижение незарегистрированной занятости) и сокращение числа занятых на основе патента или лицензии, а также на предприятиях, где численность занятых менее пяти человек. Но является ли решение именно этих задач реальной целью исполнительной власти?

Наиболее «горячими, но несогласованными» вопросами понятийного аппарата сегодня, учитывая проводимую в настоящее время работу по формированию государственной программы сокращения неформальной занятости в Республике Таджикистан, являются следующие.

- Есть ли неформальная занятость в формальном секторе экономики и кого можно считать неформально занятым в этом секторе?
- Является ли неформально занятым индивидуальный предприниматель, работающий на основе патента, лицензии?
- Зависит ли «формальность» предприятия, имеющего юридическое лицо, от числа работников в нем?
- Существует ли неформальная занятость в сельскохозяйственном секторе экономики и занятость каких людей в этом секторе экономики можно считать неформальной?
- Какая занятость внешних трудовых мигрантов может считаться формальной, а какая неформальной с точки зрения экономики и социального страхования Таджикистана?

Масштабы неформальной занятости

Начнем с цитаты, согласно которой масштабы неформальной занятости в стране оцениваются правительством в 33% всего рынка труда: «Реальностью отрасли является существование трехкомпонентного рынка труда, состоящего из равных частей – зарегистрированная занятость, незарегистрированная (неформальная) занятость и трудовая миграция, которая по большому счету не учитывается в местах трудоустройства» (Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2012–2013 годы).

Оценки масштабов неформальной занятости и ареалов ее основного распространения в Таджикистане, приведенные в разных источниках информации, имеют практически незначимую величину расхождений. И это является результатом не единства в понимании термина «неформальная занятость», а ничтожного количества эмпирических материалов по этому вопросу. Проведенные малочисленные исследования, в той или иной степени касающиеся неформальной занятости, носят либо теоретический характер, либо, к сожалению, несопоставимы ни по методике проведения, ни во времени, ни по локализации. Более того, большинство из этих исследований безнадежно устарели, но продолжают использоваться, поскольку более новых данных нет. Малочисленные новые и относительно новые иссле-

дования касаются отдельных проявлений неформальной занятости и могут считаться скорее качественными (формулирующими проблему и ее остроту), чем количественными (определяющими масштабы явления).

По мнению экспертов, основным (а по сути, единственным), достаточно представительным массивом данных, в котором органично встроен блок информации по неформальной занятости, являются два раунда ОРС, проведенных в 2004 и 2009 годах. Агентством по статистике при Президенте РТ в соответствии с методологией МОТ.

К достоинствам ОРС 2004 года следует в первую очередь отнести то, что оно впервые позволило на основе общенациональной выборки не только корректно оценить основные параметры экономической активности, занятости, безработицы и трудовой миграции в стране, но и дать, исходя из данных о статусе занятых и формах заключенных трудовых договоров, оценку масштабов занятости в неформальном секторе.

Именно единственность этого источника информации (и долгое отсутствие повторных раундов ОРС и, следовательно, отсутствие динамики данных) привела к тому, что в течение нескольких лет большинство авторов научных и экспертных работ вынуждены были, говоря о неформальной занятости, ограничиваться расчетными оценками занятости в неформальном секторе, используя именно эти данные. Но, как ни складывай пять с половиной цифр, по свойству транзитивности результат будет одинаковым. Поэтому в течение нескольких лет, прошедших после публикации данных ОРС 2004 года, в частности, в Обзоре рынка труда, в аналитическом отчете «Политика труда в Таджикистане», в докладе «Занятость в контексте человеческого развития», в монографии «Исследование причин и факторов неформальной занятости в Таджикистане» и ряде других работ, там, где делались попытки количественной оценки неформальной занятости (вне зависимости от того, какой смысл авторы вкладывали в это понятие), расчеты и оценки сводились приблизительно к следующему тексту (вариации были не в цифрах, а порядке их перечисления):

...на основе данных ОРС 2004 года был проведен следующий расчет: из общего количества занятых в экономике (2452,6 тыс. человек) самостоятельно заняты 1117,8 тыс. человек, помогают на семейном предприятии 7,85 тыс. человек и другие занятые 6 тыс. человек. То есть 1131,65 тыс. человек, или 46% из общего количества занятых, работают в неформальном секторе. С учетом того, что из числа работающих по найму трудовые договора заключены только с 80,4% наемной рабочей силы, т.е. 176,65 тыс. человек работают по устной договоренности, доля занятых в неформальном секторе составит 53,3% (1308,3 тыс. человек) от общего количества занятых.

Кроме того, была еще одна попытка оценить динамику занятости в неформальном секторе, предпринятая д.э.н. Джонмамадовым Ш. Б. и впервые опубликованная в документе «Национальный отчет по человеческому развитию. Занятость в контексте человеческого развития», а затем в аналитическом отчете «Политика труда в Таджикистане» (см. таблицу 9).

Таблица 9. Доля занятых в неформальном секторе к общему количеству населения (тыс. чел.)

	2004	2005	2006	2007	2008
Общее количество занятого населения	2089,5	2111,7	2137	2149,7	2168,0
Численность трудоспособного населения	3739,6	3842,2	3984,5	4121,3	4254,1
Экономически активное население	2132	2154	2185	2201	2216,7
Экономически не активное население	1654	1739	1862	2009	2093,1
Численность работников по найму	1056,3	1065,5	1082,9	1065,7	1053,9
Численность работников не по найму	1033,2	1046,2	1054,1	1084,0	1114,1
Безработные	42	42	48	51	43,6
Численность занятых в неформальном секторе	1308,3	966,5	981,8	1013,3	1029,2
Доля занятых в неформальном секторе от общего количества занятых	53,3%	45,7%	45,9%	47,1%	47,4%

Исходя из данных автора, следовало, что за 2004–2008 годы произошло абсолютное и относительное снижение занятости в неформальном секторе. Если в 2004 году число занятых в этом секторе составляло 1308,3 тыс. человек, т.е. 53,3% всех занятых, то в 2008 году 1029,2 тыс. человек, или 47,4%.

Автор расчетов, основываясь тексте Послания Президента Республики Таджикистан Маджлиси Олии (Парламенту) Республики Таджикистан от 12 апреля 2009 года, связывал это снижение с успехами реализации государственной политики создания дополнительных рабочих мест (за последние пять лет было создано 360 тыс. рабочих мест) и ростом внешней миграции. Однако, поскольку в работе отсутствовала методика этих расчетов, оценить точность полученных расчетных данных не представляется возможным.

Методика расчетов динамики занятости в неформальном секторе в 2004–2008 годах была найдена в докторской диссертации Джонмамадова Ш. Б., однако оценить ее состоятельность автор этого текста не может. Ниже эта методика приводится без купюр.

Для определения размера неформальной занятости в экономике Республики Таджикистан мы использовали методику ретроспективного анализа. Поскольку темпы роста населения (2008 год) по сравнению с 2004 годом незначительны и процентное соотношение работающих по найму и работающих не по найму существенно не изменилось, то соотношение 2004 года взято в качестве основы и базисного критерия для подсчета неформальной занятости.

Наши экспертные оценки показывают, что в 2008 году в Таджикистане доля занятых в неформальном секторе снизилась и составила 47,4% (1029,2 тыс. чел.) от общего количество занятых. По сравнению с 2004 г. доля занятых в неформальном секторе сократилась на 5,9% (279,1 тыс. чел.), что связано с реализацией государственной политики создания дополнительных рабочих мест (за последние пять лет было создано 360 тыс. рабочих мест) и ростом внешней миграции⁵.

В Республике Таджикистан в неформальный сектор включаются:

- лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица или на индивидуальной основе, независимо от того, имеют или не имеют государственную регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя;
- лица, работающие в дехканских (фермерских) хозяйствах, которые не зарегистрированы в качестве юридических лиц;
- лица, работающие по найму у физических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- лица, занятые в домашнем хозяйстве (личном подсобном хозяйстве);
- помогающие члены семей, занятые на арендованных землях производством продукции сельского хозяйства.

Если в 2004 году доля занятых в неформальном секторе по отношению к экономически активному населению составляла 61,3%, то в 2008 году – 46,4%. Столь существенное сокращение связано с созданием дополнительных рабочих мест и вовлечением экономически активного населения в трудовые отношения. В то же время, если по отношению к экономически неактивному населению доля занятых в неформальном секторе в 2004 году составляла 79%, то в 2008 году эта цифра уже составила 49,1%. Однако причиной такого существенного снижения является количественное увеличение самого экономически неактивного населения. По сравнению с 2004 годом численность экономически неактивного населения в 2008 году увеличилась на 439 100 чел.

Такая же ситуация наблюдается при сравнении доли занятых в неформальном секторе по отношению к трудоспособному населению (мужчины в возрасте 15–62 лет и женщины в возрасте 15–57 лет), которая в 2004 году составляла 34,9%, а в 2008 году снизилась до 24,1%. Причина снижения – устойчивый рост населения в трудоспособном возрасте. Так, в период с 2004 по 2008 год численность трудоспособного населения увеличилась на 514 500 чел.

Следующий раунд ОРС в 2009 году стал толчком для проведения новых расчетов, посвященных оценке масштабов неформальной занятости. Новый массив предлагал для этого значительно большие возможности.

ОРС 2009 года, соблюдая преемственность методик сбора данных по основным параметрам экономической активности населения, дополнило ОРС несколькими новыми блоками вопросов, нацеленными на уточнение статистической оценки неформальной занятости:

⁵ Послание Президента Республики Таджикистан Маджлиси Олии (Парламенту) Республики Таджикистан. 12 апреля 2009 г.

- вопросы для оценки формальности/неформальности занятости в формальном несельскохозяйственном секторе;
- вопросы для оценки занятости в неформальном несельскохозяйственном секторе;
- вопросы по детскому труду;
- вопросы о параметрах занятости внешних трудовых мигрантов, возвратившихся на родину (полученные оценки параметров занятости опрошенных, конечно, не совпадают с параметрами занятости генеральной совокупности мигрантов, но в первом приближении их использование возможно).

Сегодня данные ОРС 2009 г. лежат в основе всех расчетов по неформальной занятости в стране.

Так, по результатам ОРС в 2009 году в *несельскохозяйственном секторе* Таджикистана было занято 874,6 тыс. человек (что составляло 47,1% всех занятых в национальной экономике), из которых только 404,1 тыс. человек (или 46,2%) имели формальную занятость, еще 42 тыс. человек (или 4,8%) работали неформально в формальном секторе экономики (их занятость не предусматривала письменного трудового договора, права на трудовой отпуск или по болезни, социальных выплат). А еще 428,6 тыс. человек (49%) были заняты в неформальном секторе. Таким образом, среди занятых в несельскохозяйственном секторе большая половина – 53,8% – работала неформально (таблица 10).

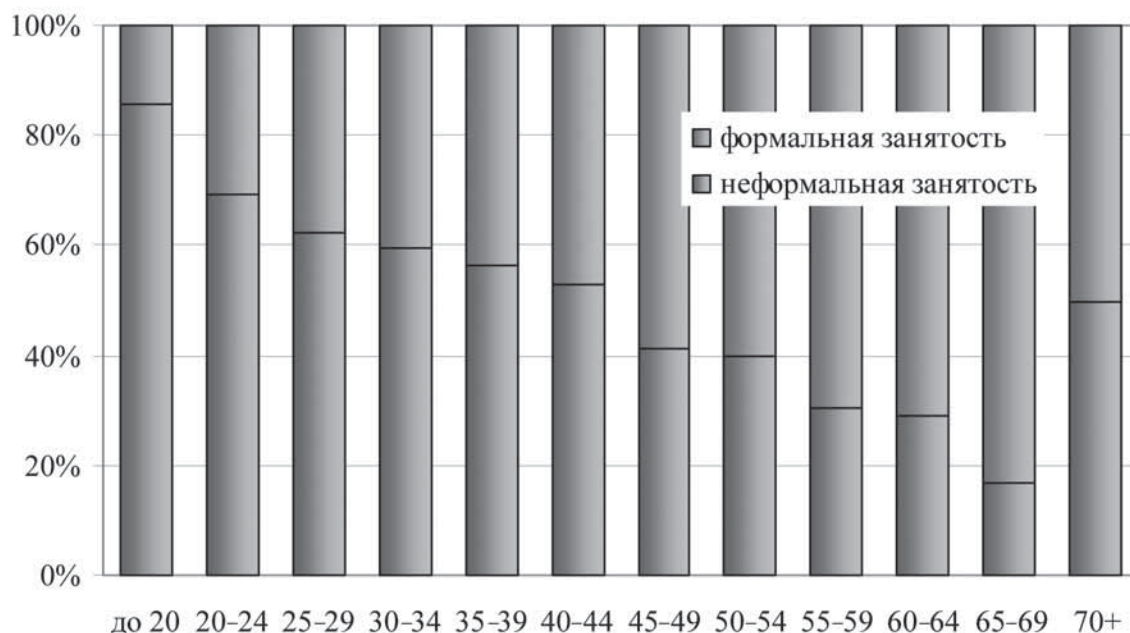
Таблица 10. Распределение населения, занятого в несельскохозяйственном секторе по формальной и неформальной занятости (ОРС 2009, тыс. чел., %)

	Всего занято в национальной экономике	Занятость в несельскохозяйственном секторе				
		Занято в формальном секторе		Занятость в неформальном секторе	Всего неформальная занятость	Доля неформально занятых среди всех занятых в национальной экономике (%)
		Формально	Неформально			
ОРС 2009	1856,5	404,0	42,0	428,6	470,6	25,3

Самое большое распространение (в несельскохозяйственном секторе) неформальная занятость получила в торговле (так работают 95,3% всех занятых этим видом деятельности). Далее следует строительство (91,2%), гостиницы и рестораны (81,0%), транспорт (70,8%), неправительственные организации (69,1%). Минимальная доля неформально занятых характерна для образования – 6,2%, государственного управления и обороны – 5,5%, здравоохранения и социальных услуг – 5,4%.

Неформальная занятость охватывает представителей всех возрастов, при этом неформальная занятость – моложе формальной (средний возраст неформально занятых – 35,5 лет, в то время как у формально занятых – 41,3 года). В целом четко просматривается зависимость: чем старше работники, тем меньше среди них занятых неформально (см. рис. 3), что очевидно является следствием существования специфических «молодежных» барьеров при вхождении на формальный рынок труда (отсутствие опыта работы, низкий уровень профессиональных знаний и пр.).

Рис. 3. Соотношение формальной и неформальной занятости у работников разных возрастов (несельскохозяйственный сектор, ОРС 2009 г.)



Гендерный состав неформально занятых асимметричен. Согласно статистическим данным, в 2009 г. этим видом занятости было охвачено 375,9 тыс. мужчин и 94,6 тыс. женщин, т.е. женщины составляли только 20,1%. В то же время среди формально занятых доля женщин почти в два раза выше – 39,1%. Такое положение может быть связано не только с тем, что женщины, как правило, предпочитают пусть менее оплачиваемую, но и менее рисковую работу (в том числе и официально оформленную), но и с тем, что виды деятельности, в наибольшей степени аккумулирующие неформальную занятость, часто одновременно являются видами деятельности «преимущественно мужского труда» (строительство, торговля), в то же время в таких «женских видах деятельности», как здравоохранение и образование, доля неформальной занятости относительно невелика.

Возвращаясь к общей оценке распространения неформальной занятости, попробуем оценить, какова доля занятых неформально в несельскохозяйственном секторе относительно всей занятости в национальной экономике. Если учесть, что общая численность занятых по данным ОРС 2009 года составляла 1856,5 тыс. человек (без внешних мигрантов), а число занятых неформально 470,6 тыс. человек, то получится, что в стране неформально был занят каждый четвертый (25,3%). И это очевидно заниженная цифра, поскольку она не учитывает неформальную занятость в сельскохозяйственном секторе, в котором работает большая часть населения (по данным ОРС 2009 года в сельскохозяйственном секторе работало 981,9 тыс. человек, или 52,9% всех занятых в национальной экономике).

Занятость в сельскохозяйственном секторе экономики

В соответствии с Резолюцией 15-й Международной конференции статистиков труда, государствам, проводящим статистический учет занятости в своей стране, предоставлено право самостоятельно решить, считать или не считать их сельскохозяйственный сектор неформальным. А поскольку занятость в неформальном секторе понимается прежде всего как проблема городской занятости, то рекомендуется обязательно оценивать ее формальность/неформальность отдельно (без учета занятых в сельском хозяйстве).

В Таджикистане в рамках ОРС 2009 г. при решении этой задачи нашли такой вариант ответа: занятость в несельскохозяйственном секторе подразделяется на формальную и неформальную, а в сельскохозяйственном секторе – нет. Поэтому это просто занятость в сельскохозяйственном секторе.

По мнению экспертов, проведение ОРС именно по такой методике связано в первую очередь с тем, что в этом секторе крайне трудно обеспечить статистический учет занятости с ее разграничением по рассматриваемому признаку. Хотя, по мнению других экспертов, методические наработки для этого в мире есть, и реализовать учет неформальной занятости в сельскохозяйственном секторе было возможно, а то, что это не сделано, – большой недостаток ОРС 2009 года.

Иной версии придерживаются сами статистики, утверждающие, что отказ от дифференциации занятости в сельскохозяйственном секторе был «рекомендацией консультантов Евростата», курирующих проект. В любом случае представляется, что это было существенной методической, да и политической ошибкой. Особенно, если учесть, что занятое сельское население страны до недавнего времени имело официальное оформление своей занятости и достаточно широкие социальные гарантии, включая пенсионное обеспечение. Статистическое изменение положения дел, вероятно, сегодня могло помочь правительству республики более эффективно решать проблемы современного села. Сомнения в правильности исключения занятости в этом секторе из статистической дифференциации на формальную/неформальную вносит и то, что Таджикистан – сегодня по факту сельскохозяйственная страна, а сельское хозяйство – отрасль, аккумулирующая более половины населения, занятого в национальной экономике (в 2009 году в сельскохозяйственном секторе было занято 981,9 тыс. человек, что составляло 52,9% всех занятых без внешних мигрантов). Таким образом, более половины занятых страны по формальным критериям могут быть исключены из государственных программ по повышению формализованности трудовых отношений.

Кроме того, среди национальных исследователей и экспертов большинство придерживается мнения о необходимости учета неформального сектора и неформальной занятости в сельском хозяйстве, поскольку в ином случае фактически занижается реальный уровень неформальной занятости в стране. Причем важность измерения и изучения неформальной занятости в сельскохозяйственном секторе эксперты связывали как с размером этого сектора, так и с чрезвычайно широким распространением неформальных трудовых отношений в нем. Более того, даже в «Стратегии развития рынка труда до 2020 года» признавалось наличие огромной, но пока неизмеренной неформальной занятости в сельском хозяйстве.

Вопрос о том, какие конкретно категории работников сельскохозяйственного сектора считать неформально занятыми (всех, кто работает без образования юридического лица, или только тех, кто не имеет ни юридического лица, ни земельного сертификата), пока остается дискуссионным.

Все экспертные оценки распространенности неформальной занятости в сельскохозяйственном секторе, полученные в ходе интервью, были близки по смыслу к словам «много» и «широко», но не содержали каких-либо количественных параметров распространения такой занятости.

По мнению экспертов, в сельскохозяйственном секторе неформальная занятость сосредоточена в мелких личных подсобных и дехканских (фермерских) хозяйствах (которые не зарегистрированы в качестве юридических лиц), а также среди помогающих членов семей, занятых на арендованных землях производством продукции сельского хозяйства. То есть там, где до сих пор фактически не налажен статистический учет занятости. По данным государственной статистики в 2005 году доля занятых здесь составляла 62,3% всех занятых в сельском хозяйстве⁶.

Чуть более жесткая оценка приводится в аналитическом отчете «Политика труда в Таджикистане», где говорится: *«В сельской местности уровень занятости в неформальном секторе составляет около 80–85% всего населения села (в возрасте 15–74 лет), составляя 4/5 всей сельской занятости»*⁷.

По данным ОРС 2009 года, численность занятых в сельском хозяйстве составляла 981 900 человек. Если из приведенных выше двух количественных оценок доли неформально занятых в сельском хозяйстве принять более консервативную (62,3%), то число неформально занятых в этом секторе экономики составит 611 724 человек.

⁶ Обзор рынка труда в Таджикистане, 2011. С. 73.

⁷ Аналитический отчет «Политика труда в Таджикистане». Министерство труда и социальной защиты населения РТ, 2010. С. 65.

Таким образом, общая численность неформально занятых в национальной экономике будет равна уже 1082,3 тыс. человек (470,6 тыс. человек в несельскохозяйственном секторе и 611,7 тыс. человек в сельскохозяйственном секторе), а их доля среди всех занятых (без учета внешних трудовых мигрантов), по самым скромным подсчетам, – 58,3%.

Внешняя трудовая миграция

В отличие от занятости в сельскохозяйственном секторе, занятость внешних трудовых мигрантов никем в Таджикистане не рассматривается как неформальная занятость. А в научных и экспертных публикациях, в государственной статистике и в официальных документах при рассмотрении вопросов неформальной занятости тема внешней трудовой миграции не поднимается.

Более того, руководство страны провозглашает, что в связи с отставанием темпов роста числа рабочих мест на внутреннем рынке труда от темпов прироста трудоспособного населения *трудовая миграция является важной составной и неотъемлемой частью политики занятости Республики Таджикистан*.

В стране разработана Национальная стратегия трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за рубеж на период 2011–2015 годов, в которой планируется ежегодное увеличение числа внешних трудовых мигрантов. Многие официальные документы подчеркивают «коренные» различия внешней трудовой миграции и неформальной занятости. Так, например, в Государственной программе содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2012–2013 годы современный рынок труда страны характеризуется как трехкомпонентный, т.е. состоящий из *зарегистрированной занятости, незарегистрированной (неформальной) занятости и трудовой миграции*. При этом признается, что большая часть мигрантов не имеет официального оформления своего трудоустройства и абсолютно социально не защищена на родине.

В современном Таджикистане точную численность внешних трудовых мигрантов не знает никто, а о том, сколько из них имеют легальный статус трудоустройства, никто не знает тем более. Основными источниками информации об этом явлении могут служить данные Миграционной службы при правительстве РТ, перепись населения, обследования уровня жизни и ОРС. Несмотря на определенную нестыковку получаемых данных (вследствие различий методик и времени года получения информации), в целом хорошо просматривается тенденция увеличения масштабов внешней трудовой миграции: от 200 тыс. человек в 2000 году (данные переписи населения) до 735 тыс. человек в 2012 году (по данным Миграционной службы при Президенте РТ).

С точки зрения данного проекта наиболее ценными источниками информации о внешней трудовой миграции являются ОРС, так как в них оценка миграционных процессов методически сопоставима с оценкой экономической активности населения.

Органами статистики, при проведении первого раунда ОРС в 2004 году, проведенного при содействии консультантов из Росстата РФ, была разработана методика, согласно которой граждане Таджикистана, временно выехавшие за границу родины в поисках заработка, учитывались в численности экономической активности и занятого населения.

При проведении второго раунда ОРС в 2009 году по рекомендации консультантов из Евростата внешние трудовые мигранты не стали включать ни в состав экономически активного населения, ни в состав занятых, ни в состав экономически неактивного населения. Эта группа теперь составляет особую, самостоятельную категорию населения, которая так и называется – «трудовые мигранты». Отказ от учета внешних трудовых мигрантов в занятости населения Таджикистана был обоснован тем, что они якобы учитываются среди занятых в стране пребывания.

Для корректности сопоставления данных обоих раундов обследования итоги ОРС 2004 года впоследствии были пересчитаны.

В рамках ОРС 2004 и 2009 годов делалась попытка сбора информации только о численности трудовых мигрантов (без оценки степени формальности их занятости). В ОРС 2009 года дополнительно определялись основные характеристики занятости трудовых мигрантов за рубежом. Делалось это через от-

веты тех мигрантов, которые на момент опроса возвратились на родину и находились в домохозяйстве. Задававшиеся вопросы позволяли определить причины возврата, знание языка, попадание в ситуацию эксплуатации, обмана, принуждения и пр.

С одной стороны, «невключение» внешних трудовых мигрантов в численность занятого населения своей страны можно считать правомерным, поскольку мигранты создают товары и услуги в экономике иностранного государства. За некоторых из них, занятых согласно трудовому законодательству принимающей страны, работодатели частично платят социальные налоги. А еще часть мигрантов имеет патент, дающий право работать на определенных рабочих местах. Остальные, хотя и не имеют права работать, но работают... И было бы логично относить этих людей к занятым той страны, в которой трудятся. Но в числе занятых страны приема они не учитываются (это справедливо, по крайней мере для России – страны наиболее массового приема трудовых мигрантов из Таджикистана). В текущую статистику (по предприятиям) трудовые мигранты не попадают, поскольку подавляющее большинство из них работает неформально. В ОРС страны приема (в России – Обследование населения по проблемам занятости, ОНПЗ) мигранты также не попадают, поскольку такие обследования проводятся по территориальным выборкам, не учитывающим специфику мест проживания мигрантов.

В то же время нельзя отрицать влияния занятости этой категории населения и на экономику своей собственной страны, ведь значительную часть своих заработков большинство мигрантов отправляет на родину своим семьям. Семьи используют эти средства на каждодневные нужды, строительство/приобретение жилья, как стартовый капитал для начала ведения собственного бизнеса, способствуя росту экономики страны. В случае Таджикистана речь идет об огромных суммах: по данным Всемирного банка в июне 2012 года таджикские рабочие-мигранты только из России перевели домой около 850 млн долл. (в случае учета неофициально переправленных сумм, а также переводов из других стран эта цифра может оказаться больше), что составило 45% от ВВП страны⁸.

Кроме того, по признанию руководства страны необходимость «обслуживания» все возрастающих потоков мигрантов (их потребностей в передвижении и передаче заработанных денег на родину) способствовала развитию национальной транспортной и банковской систем. Кроме того, считается, что внешняя трудовая миграция стимулирует развитие торговли, повышение культуры труда и уровня профессионализма мигрантов.

В то же время для системы социального, в том числе пенсионного страхования внешние мигранты остаются «невидимыми», поскольку даже при наличии регистрации в этой системе взносы за период работы за рубежом в систему не поступают (эту проблему мы обсудим ниже).

В связи со сказанным выше представляется вполне правомерным считать внешних трудовых мигрантов для своей страны все же занятыми, но занятыми неформально.

Итоги ОРС показали, что в 2004 году численность внешних трудовых мигрантов составляла 317,9 тыс. человек, а в 2009 году – 520,0 тыс. человек.

Уровень профессионального образования у мигрантов очень низок: 62,4% их них в лучшем случае закончили школу, а каждый третий плохо знал русский язык (самооценка, совпадающая с ответами «немного говорю, но свое мнение высказать не могу» и «не знаю»).

Работали мигранты в основном в строительстве (73,2% опрошенных) и торговле (еще 12,2%).

При этом в 2009 году 96,0% возвратившихся мигрантов указали, что в стране пребывания они были заняты неформально. Но даже в случае полноценного оформления трудовых отношений и выплаты работодателем всех положенных налогов таджикский мигрант не получает право на социальное страхование на родине. Поэтому с точки зрения национального социального страхования все внешние трудовые мигранты являются неформально занятыми.

⁸ Юха Кяхконен. Кавказ и Центральная Азия Перспективы развития региональной экономики. Международный Валютный Фонд. Ноябрь 2012 года. <http://www.imf.org>

Таким образом, с учетом внешних трудовых мигрантов численность неформально занятого населения составит в Таджикистане уже 1602,3 тыс. человек (470,6 тыс. человек в несельскохозяйственном секторе, 611,7 тыс. человек в сельскохозяйственном секторе и 520,0 тыс. человек мигрантов).

Для того чтобы корректно рассчитать долю неформальной занятости среди всего занятого населения Таджикистана (с учетом не- и сельскохозяйственных секторов и внешней миграции), численность занятых в национальной экономике следует увеличить на число внешних мигрантов. Таким образом, численность занятого населения (ОРС, 2009 год) составляла 2376,5 тыс. человек (1856,5 тыс. человек заняты в национальной экономике и 520,0 тыс. – трудовые мигранты).

Соответственно, доля неформально занятых среди всего занятого населения страны будет равна 67,4%.

Таблица 11. Структура экономической активности населения Таджикистана в возрасте 15–79 лет (мужчин и женщин) по данным ОРС 2009 г. (чел.)

	Экономически активные						Экономически неактивные	Всего: население в возрасте 15–75 лет
	Занятые					Безработные		
	Занятые в национальной экономике				Внешние трудовые мигранты			
	Занятые в несельско- хозяйственном секторе			Занятые в сельско-хозяйственном секторе				
	Формальный сектор формальная занятость	Формальный сектор неформальная занятость	Неформальный сектор					
Всего	404 066	41 988	428 565	981 900	519 888	241 208	2 089 759	4 707 373
в том числе в %	8,58	0,89	9,10	20,86	11,04	5,12	44,39	100,00
в % ко всем занятым	17,00	1,77	18,03	41,32	21,88			
Мужчины (чел.)	246 063	26 928	348 990	432 962	490 497	147 404	652 224	2 345 068
В том числе в %	10,5	1,1	14,9	18,5	20,9	6,3	27,8	100
Женщины (чел.)	158 003	15 060	79 575	548 938	29 391	93 804	1 437 535	2 362 305
В том числе в %	6,7	0,6	3,4	23,2	1,2	4,0	60,9	100

Детский труд

Некоторые национальные исследователи (например, ученые НИИ труда и социальной защиты населения РТ) предлагают при изучении проблем неформальной занятости рассматривать проблемы детского труда, масштабы которого в стране значительны и во времени не имеют тенденции к сокращению (по крайней мере, об этом свидетельствуют данные ОРС). По данным ОРС в 2004 году в стране работали 134 676 детей в возрасте 12–14 лет, а в 2009 году – 179 565 детей этого возраста. Кроме того, локальные исследования показывают, что труд детей и более младшего возраста не является редкостью для страны.

Несмотря на тяжесть этой проблемы и справедливую обеспокоенность общества негативными последствиями, которые неизбежно она принесет в будущем, представляется, что все же эту тему следует рассматривать отдельно от проблематики неформальной занятости. Это следует делать потому, что хотя неформальная занятость и детский труд имеют общие причины возникновения, но методы борьбы с ними все же должны существенно различаться.

Динамика параметров неформальной занятости в Таджикистане

Пока ОРС 2009 года остается последним замером масштабов распространения неформальной занятости в Таджикистане, и в ближайшее время из-за отсутствия финансовых ресурсов новый раунд не планируется. С этого времени как в мировой, так и национальной экономике произошли значительные перемены, связанные и с мировым экономическим кризисом, и с внутренними изменениями социально-экономического пространства, которые не могли не отразиться на сфере занятости и рынке труда Таджикистана. Но на вопрос, какие именно изменения произошли в этой сфере и как они повлияли на параметры неформальной занятости, государственная статистика не дает ответа.

Сами статистики считают данные ОРС 2009 года несколько устаревшими – хотя бы потому, что проведение обследования пришлось на «пик» экономического кризиса, что не могло не сказаться на качестве данных.

В этой ситуации мы попросили экспертов дать свои оценки динамике параметров неформальной занятости вообще и ее отдельных видов в частности. Диапазон этих оценок оказался чрезвычайно широк.

Подавляющая часть опрошенных экспертов, несмотря на рост экономики страны, имела пессимистические оценки динамики неформальной занятости и расширения возможностей формального трудоустройства в стране.

Основными причинами роста неформальной занятости они считали следующие:

- неверную налоговую политику;
- негативные процессы, происходящие в сельском хозяйстве страны, в первую очередь дальнейшее дробление дехканских хозяйств;
- невыполнение поставленных правительством задач по созданию рабочих мест в национальной экономике, причем некоторые эксперты считают, что указанный в официальных документах рост занятости отнюдь не всегда связан с реальным ростом числа рабочих мест, поскольку имеются «статистические уловки» в фиксации последних;
- отсутствие у населения какого-либо доверия к государственной системе социальной защиты;
- чрезвычайно низкий уровень оплаты труда в государственном секторе;
- низкий уровень правовой грамотности населения.

Но была и другая оценка динамики неформальной занятости населения.

Так, представители налогового ведомства, ссылаясь на ведомственную статистику, отрицали негативное влияние, которое оказала новая редакция Налогового кодекса на численность предпринимателей, работающих на основе патента. Но при этом согласились с тем, что новая редакция Кодекса вызвала такой шквал критики экспертов и предпринимателей, что, возможно, это приведет к дополнительной редакции документа.

Еще более радикальными были утверждения работников Государственной службы по надзору в сфере труда, занятости и социальной защиты, которые в ходе интервью рапортовали о полном искоренении в стране такого явления, как неформальная занятость. Причем произошло это, по их мнению, в связи с чрезвычайно эффективной работой ведомства.

«У нас больше нет нелегальных предприятий. Они закрылись. Мы по телевизору, везде пропаганду провели. Чтобы народ знал, что неформальная занятость – это крах. Налогов нет, поэтому и пособий не будет, и пенсий не будет. Мы организовали по телевидению 10 выступлений наших работников и написали 13 статей о неформальной занятости и ее последствиях в средствах массовой информации...»

Впрочем, впоследствии глава этого ведомства призвал не очень серьезно относиться к словам подчиненных. По его мнению, в стране наблюдается рост неформальной занятости.

Что касается динамики внешней трудовой миграции, то она имеет статистическое измерение. После «провального» кризисного 2009 года, когда многие трудовые мигранты вынуждены были ненадолго вернуться домой из-за роста напряженности рынков труда принимающих стран (в первую очередь рынка труда России), рост численности выезжающих на заработки продолжился. По данным миграционной службы Таджикистана, в 2012 году за пределы республики выехало 735 тыс. человек, т.е. на 13,5 тыс. меньше, чем было заложено в прогноз Государственной программы содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2012–2013 годы. В 2013 году только ФМС РФ указало, что на территории Российской Федерации находится 744 тыс. мигрантов из Таджикистана. По неофициальной статистике за пределами страны на заработках находятся более 1,5 млн человек⁹. Вероятно, не все эти люди являются трудовыми мигрантами, однако Россия – не единственная страна, куда едут таджикские трудовые мигранты.

Учитывая направление государственной политики в отношении внешней трудовой миграции, а также фактический срыв планов по увеличению занятости в национальной экономике, заложенных в Государственной стратегии развития рынка труда до 2020 года (о чем говорилось ранее), можно ожидать дальнейшего роста численности внешних мигрантов. Причем улучшения качества рабочей силы в ближайшие годы ожидать нельзя.

Таблица 12. Прогнозные показатели роста численности внешних трудовых мигрантов в Государственной программе содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2012–2013 гг.

	2010 отчет	2011 оценка	2012 прогноз	1013 прогноз
Занятые внешней трудовой миграцией	741,2	745,3	748,5	751,2

Представляется, что реализация концепции расширения внешней неквалифицированной трудовой миграции может в ближайшее время столкнуться с барьером в виде желания стран предполагаемого трудоустройства мигрантов видеть на своем рынке труда ограниченное число квалифицированных и высококвалифицированных легально трудоустроенных приезжих.

О том, насколько занятость внешних трудовых мигрантов может быть трансформирована в формальную занятость с точки зрения национальной системы социального и пенсионного страхования, будет сказано особо.

⁹ Доклад директора ГАСП РТ Дамонова Р. М. на 25-й Конференции МАСПФ «Мировой опыт социальной защиты мигрантов». Душанбе, 28–29 мая 2013 г.

4. Проблема неформальной занятости с точки зрения Объединения работодателей Республики Таджикистан

Сегодня основным направлением работы Объединения работодателей является работа по самоорганизации привлечению новых членов. В настоящее время в Объединении 228 членов, что составляет, по мнению председателя, около 30% (!) всех работодателей. В организацию входят представители самого разнообразного бизнеса, как по размерам, так и по видам деятельности.

Среди текущих дел главным является разработка и принятие Кодекса работодателя. А самой главной проблемой – недоступность кредитов. Поскольку ставка рефинансирования в настоящее время составляет 12%, а инфляция тоже 12%, то обычная ставка кредитования бизнеса достигает 36%. Существуют еще и льготные кредиты, но меньше чем 24% ставка по ним не опускается. В таких условиях развития бизнеса практически не происходит. В особо сложном положении оказывается малый бизнес.

Особую тревогу у членов организации вызывает отсутствие реального диалога с государством по поводу решения важных для бизнеса проблем. Так, при последнем реформировании налоговой системы Объединение работодателей подготовило около 70 предложений, однако ни одно из них в новую редакцию Налогового кодекса не вошло. Та же ситуация складывалась и при подготовке других законов. А после подписания Генерального соглашения между Правительством Республики Таджикистан, Федерацией независимых профсоюзов и Объединением работодателей Республики Таджикистан стороны так ни разу и не собрались, хотя бы что-то обсудить.

Из социальной проблематики в работу организации включены проблемы ВИЧ/СПИДа, искоренения наихудших форм детского труда, охраны труда (прежде всего в сельском хозяйстве), вероятно потому, что члены организации проходили обучение по ним с помощью международных организаций.

Очевидно, что главными выгодополучателями от неформальной занятости являются работодатели, но проблема неформальной занятости, мягко говоря, не находится сегодня в центре внимания Объединения работодателей Республики Таджикистан. Поэтому председатель организации даже затруднился дать свою версию расшифровки этого понятия и определить, какие виды неформальной занятости в наибольшей степени распространены в Таджикистане.

По его мнению, хотя «*вопрос о неформальной занятости – правильный вопрос, который всех волнует*», но сводится он исключительно к проблеме малограмотности представителей бизнеса, которые боятся «*неправильно составить отчет*» или просто не знают, как заполнять документы, особенно в условиях быстрой смены «правил игры» (судя по всему, эти проблемы в первую очередь касаются малого бизнеса на селе).

Это очень нужно – повысить уровень знаний работодателя. В чувствительный сложный момент, когда Президент требует постоянных изменений и дополнений в законодательство, работодателю трудно. На селе у него, кроме сертификата, ничего нет. И как заполнять документы, он не знает.

Надо отметить, что проблему правовой безграмотности части представителей малого бизнеса отмечали многие эксперты.

Бывает разное. Например, открыт магазин. А налоги хозяин не платит. Приходит проверка. Спрашивают, почему налоги не платит. А он отвечает, что платит хозяину, у которого он помещение арендует. Он считает, что раз он за аренду платит, то это – налоги.

5. Позиция профсоюзов в отношении неформальной занятости

Проведенные интервью и официальные документы, в разработке которых принимала участие Федерация независимых профсоюзов Таджикистана, показали высокий уровень осведомленности работников Федерации о проблемах неформальной занятости в стране (причинах ее возникновения, масштабах, отраслях наибольшего ее распространения, динамики, последствиях и пр.). В своих интервью они осо-

бо подчеркивали, что помочь разобраться в этих вопросах им помогли соответствующие обучающие семинары, проведенные МОТ.

С точки зрения Федерации неформальная занятость – это юридически разрешенная, но юридически не оформленная работа. То есть, если у предпринимателя есть лицензия или патент, то это – формальная занятость. Если у наемного работника договор не письменный, а устный, – неформальная занятость. Впрочем, эксперты признали, что не всегда формальная занятость, понимаемая таким образом, в Таджикистане является социально защищенной занятостью. Примером этому может служить предпринимательство на основе патента – статус формальный, а права на больничный лист нет.

Есть патент, 40% платы за него по закону идет в соцстрах. Но этих денег не хватает ни на что: ведь плата за патент всего 15 сомон. На что тут может хватить? Вот и получается: вроде патент есть, в соцстрах деньги идут, а предприниматель социально не защищен.

Основную причину возникновения и широкого распространения неформальной занятости Федерация видит в первую очередь в развале экономики, которая произошла из-за гражданской кровопролитной войны (погибли, по разным оценкам, 150–300 тыс. человек, многие остались без кормильцев, мир был достигнут только в 1997 году), и из-за разрушения еще советских экономических связей между предприятиями («все встало, все предприятия стояли, люди не знали куда деваться»).

На селе главная причина неформальной занятости другая. «В сельском хозяйстве было раньше 800 с лишним колхозов и совхозов. Все они работали. Но их и их землю раздробили, раздали. Сейчас в сельском хозяйстве более 100 тысяч фермеров, но люди не могут обработать землю – для этого нужна техника, а ее нет. Купить ее дехканин не может – денег нет, а кредит меньше чем под 30% не дают. Реформа пока еще не дала результатов. ОРС, конечно, хорошее обследование, но в нем про сельское хозяйство ничего нет, поэтому сейчас невозможно сказать, сколько в нем неформалов».

Здесь хотелось добавить мнение еще одного эксперта, который считает, что крайняя непрозрачность занятости в сельском хозяйстве была заложена в момент его реформирования.

«После гражданской войны для целей продовольственной безопасности мы раздали землю, чтобы люди могли заниматься сельским хозяйством и обеспечить себя. И это было правильно. Но взяв хорошую идею от Запада о фермерстве, мы ничего не сделали для легализации трудовых отношений в этой сфере, не наладили никакой отчетности. Поэтому мы до сих пор ничего не знаем о фермерстве. Создав новую форму занятости на селе, мы сделали ее, по сути, неформальной. Нет даже точных цифр, сколько фермерских хозяйств. Совершенно не ясно, как соотносить личное, семейное и коллективное фермерское хозяйство с Трудовым кодексом. А потом будут проблемы. Надо будет платить пенсии и пр.».

Следующей причиной возникновения неформальной занятости в стране эксперты Федерации профсоюзов считают правовую неграмотность населения (на правовую неграмотность населения, как причину неформальной занятости, указывало большинство экспертов, давших интервью для этого проекта).

Еще одной причиной, способствующей поддержанию высокого уровня неформальной занятости в стране, является низкая оплата труда в государственном секторе («в госсекторе 4000 вакансий каждый год, а люди туда не идут. До прошлого года 64% занятых имели зарплату 300 сомон, это – где-то 70 долларов. А в неформальной занятости люди больше получают»).

В качестве еще одной причины высокого уровня неформальной занятости эксперты называли недооценку остроты этой проблемы со стороны государственных органов, недостаточность усилий, которые государство предпринимает в работе по сокращению неформальной занятости, неуклюжесть и непродуманность государственной налоговой политики.

«Совсем недавно все органы, кто должен проверять неформальную занятость, даже не знали, что это такое. И поэтому не относились должным образом к этому явлению. Только недавно, только сейчас что-то стали делать. Трудинспекция работает. Это хорошо, но этого мало. Все должны с этим бороться, и прокуратура, и все.

Система налогов должна быть такой, чтобы расширять формальную занятость, а у нас пока наоборот. Вот новый Налоговый кодекс в этом году стал работать. Так он такой, что стали предприятия закрывать».

В то же время эксперты признались, что в настоящее время проблема широкого распространения неформальной занятости (даже в формальном секторе) не является для Федерации приоритетной. Свою точку зрения они обосновали слишком плохим экономическим положением страны и чрезвычайно тяжелой ситуацией на рынке труда.

«Неформальная занятость – хорошее дело для страны, когда экономка плохая, буксует, но, с другой стороны, она наносит урон. Мы сейчас неформальную занятость даже приветствуем. Ведь это хоть какая работа. Но в целом нужно ее легализовать».

Приоритетом в своей работе сегодня Федерация видит в создании новых профсоюзных организаций и увеличении числа их членов. Для этого они наладили работу не только с работниками разных предприятий и организаций, но и работодателями, разъясняя последним законодательно установленные выгоды, которые им принесет создание профсоюза в их организации.

«Вот сейчас организовался профсоюз работников негосударственных предприятий. Там более 30 тысяч человек. Будет еще один профсоюз негосударственных предприятий – в банковской сфере. Это для нас важная работа – это и сила, финансовая устойчивость».

При этом Федерации не чужда мысль начать работу с неформально занятым населением, привлечением его в ряды профсоюзов. Но пока это остается только идеей, не имеющей под собой никаких конкретных шагов.

Эксперты подчеркнули, что это совершенно не означает, что Федерация не работает по проблематике неформальной занятости. Наоборот, в своей деятельности они все время руководствуются идеей ее снижения. Но главное, что они могут сделать сейчас, это – следить, чтобы эта идея была внесена в Генеральное соглашение между Правительством Республики Таджикистан, Федерацией независимых профсоюзов и Объединением работодателей Республики Таджикистан.

«Мы сейчас много поднимаем вопрос о неформальной занятости. В генсоглашении определили, что неформальную занятость надо снижать. Ведь от неформальной занятости выгода только работодателям. Мы говорим правительству: легализуйте неформальную занятость, будут платить налоги, вот и бюджет. Сейчас в генсоглашение мы внесли на эту тему 12 пунктов».

Однако анализ текстов Генеральных соглашений между Правительством Республики Таджикистан, Федерацией независимых профсоюзов и Объединением работодателей Республики Таджикистан 2009–2011 годов и 2012–2014 годов показывает несколько откорректированную версию политики в отношении неформальной занятости.

В рамках Генеральных соглашений не ставится задача сокращения неформальной занятости как таковой, но часть мероприятий направлена на расширение занятости вообще, и малого и среднего предпринимательства в частности, повышение социальной защищенности занятого населения, улучшение прозрачности сферы занятости, развитие профессионального образования, социального страхования, обеспечение защиты прав трудовых мигрантов и т.д. Все это вместе взятое должно улучшить профессионально-квалификационные характеристики рабочей силы, расширить возможности трудоустройства для населения в рамках формальной занятости и, соответственно, может способствовать сокращению неформальной занятости в национальной экономике и, в первую очередь, наихудших ее форм.

В то же время, принимая специфику национального рынка труда и особенности экономической активности населения, составители Генерального соглашения 2012–2014 годов внесли в него, например, такой пункт: «Придание импульса развитию всех форм надомного труда лиц, работающих у отдельных физических лиц». Надо понимать, что успешная реализация такой задачи, скорее всего, будет означать, что значимая часть (если не большинство) рабочих мест «надомного труда лиц, работающих у отдельных физических лиц» будет неформальной. Надо признать, что эксперты Федерации профсоюзов отдают себе в этом отчет, но это их мало смущает, поскольку, по их мнению, главное сейчас все же – создание рабочих мест и повышение занятости.

Помимо предложений, учтенных в Генеральном соглашении, эффективными мерами сокращения неформальной занятости в стране эксперты Федерации считают:

- повышение заработной платы работников государственного сектора экономики;
- создание системы поощрения работодателей, создающих рабочие места, например, через предоставление льготных кредитов или других экономических рычагов.

6. Политика государства в отношении неформальной занятости

Неформальная занятость в государственных программных документах

Отправной точкой государственной политики в отношении неформальной занятости можно считать разработку и принятие Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 года (НСР) (утверждена правительством в 2006 году и является главным программным документом страны), где эта тема была впервые обозначена, и с тех пор она присутствует практически во всех официальных документах, посвященных социально-экономическому развитию страны, но более подробно рассматривается в документах, посвященных развитию национального рынка труда и занятости населения.

В НСР в рамках обсуждения направлений совершенствования социальной защиты населения констатировалось *существование занятости в неформальном, в том числе в теневом, секторе экономики, и трудовой миграции, в значительной степени нерегистрируемой по месту трудоустройства* (т.е. неформальная занятость на этом этапе рассматривалась государством как занятость в неформальном секторе и как нерегистрируемая трудовая миграция). Правда, проблемы этих видов занятости рассматривались только через призму проблем исполнения трудового законодательства.

В Стратегии был сформулирован ряд направлений действий по обеспечению эффективной занятости населения и реализации целей политики в области внешней трудовой миграции, а также обеспечению доминирующей роли контрактных отношений. В первую очередь это разработка и осуществление системы мер по:

- созданию дополнительных рабочих мест, в том числе развитию предпринимательства, самозанятости и занятости женщин, привлечению инвестиций; развитию народных промыслов; обучению/переобучению безработных; расширению практики применения временных форм занятости;
- созданию банков данных о вакансиях и лицах, ищущих работу, расширению консультационных услуг в службе занятости;
- обеспечению регулярной статистической оценкой неформальной занятости;
- обеспечению мониторинга вовлечения детей в неформальный сектор занятости;
- улучшению законодательства о внешней трудовой миграции;
- созданию сети центров по профессиональной подготовке/переподготовке трудовых мигрантов;
- созданию объединения работодателей.

Однако в основные целевые макроэкономические индикаторы НСР не вошли индикаторы, которые могли бы хоть как-то характеризовали бы динамику неформальной занятости.

Следующим важным этапом государственной политики в отношении неформальной занятости можно считать Государственную стратегию развития рынка труда РТ до 2020 года (утверждена Правительством в 2011 году). Начиная с этого документа в официальный лексикон входит термин «незарегистрированная занятость» и констатируется, что в стране *«не решена проблема незарегистрированной занятости и занятости в неформальной экономике. Часто работодатель не заключает трудовые соглашения в письменном виде с работниками»*, и особо подчеркивается, что *«остается нерешенным вопрос терминологии – кого считать занятым неформально»*.

Чрезвычайно важно, что в Стратегии в рамках приоритета «Развитие гибкого и доступного для всех рынка труда» одной из задач стало «Поэтапное снижение объемов незарегистрированной занятости». Впрочем, в рамках других приоритетов тоже было сформулировано несколько задач, прямо или косвенно направленных на снижение неформальной занятости в стране, например:

-
- переориентация экономической политики на интенсивное вовлечение трудоспособного населения в сферу продуктивной и легальной занятости на внутреннем рынке труда;
 - совершенствование законодательства, регулирующего трудовые отношения;
 - формирование привлекательной предпринимательской среды, способствующей созданию рабочих мест;
 - повышение роли социальных партнеров в развитии рынка труда.

Особым достоинством Стратегии является то, что для решения сформулированных задач в документе был разработан список конкретных мер, которые позволили бы эти задачи реализовать.

Решение задачи «Поэтапное снижение объемов незарегистрированной занятости» в Стратегии предполагалось реализовать за счет:

1. Определения политики государства по снижению уровня незарегистрированной/неформальной занятости.
2. Внесения поправок в Трудовой кодекс по обязательному заключению трудовых договоров и письменной форме.
3. Разработки предложений по усилению административной и уголовной ответственности работодателей за несоблюдение трудового законодательства и незаключение трудового договора с работником в письменной форме.
4. Разработки и внедрения мероприятий по ограничению деятельности незарегистрированного предпринимательства в стране.
5. Разработки и внедрения норм по обязательной регистрации дехканских (фермерских) хозяйств в зависимости от характера и размера: например, индивидуальные дехканские хозяйства регистрируются в форме самозанятых, семейные и коллективные дехканские хозяйства могут регистрироваться в форме юридического лица. В дехканских хозяйствах система трудовых отношений должна быть организована согласно нормам трудового законодательства, в стране должен быть налажен статистический учет занятых и движения рабочей силы в дехканских хозяйствах.
6. Информирования общества о негативном влиянии незарегистрированной занятости.

В Стратегии записано также, что снижение объемов незарегистрированной занятости является одним из главных результатов ее реализации.

Индикаторами результативности выполнения мер по уменьшению объемов незарегистрированной занятости должны были стать данные о:

- удельном весе лиц, занятых в неформальном секторе, в % от общего количества занятых;
- удельном весе случаев нарушения законодательства о трудовых отношениях в общем количестве нарушений трудового законодательства;
- приросте налоговых доходов после вскрытия случаев незарегистрированной занятости.

Надо отметить, что часть перечисленных мер в настоящее время реализована полностью или частично. Так, в 2012 году в Трудовой кодекс были введены изменения, согласно которым трудовой договор может теперь заключаться только в письменном виде.

Была создана Государственная служба по надзору в сфере труда, занятости и социальной защиты, в задачи которой в том числе входит проведение проверок предприятий на предмет наличия в них неформально занятых работников. При этом Служба наделена полномочиями наложения штрафов на предпринимателей за подобные нарушения. Однако эффективность работы Службы пока вызывает определенные вопросы, поскольку штат ее сотрудников чрезвычайно мал (72 человека, включая руководство, и только 3 филиала по всей стране), а, кроме того, судя по интервью, методика проведения проверок

предусматривает проверку только организаций, стоящих на учете в налоговой инспекции (и значит, исключает проверку предприятий, не имеющих никакой регистрации в этой организации). Причем о проверке предприятия оповещают заранее.

Свои рейдовые проверки предприятий проводит и налоговая служба. Однако, как признались эксперты, работающие в этой организации, проверки проходят в основном там, «где можно найти нарушения», т.е. на тех территориях, где относительно развит бизнес. Поэтому сельские районы и сельский бизнес от этих проверок фактически избавлены.

В то же время независимые эксперты, анализируя ход выполнения Стратегии, отмечают, что часть мер, заложенных в этом документе, не исполняется до сих пор, а часть исполняется в искаженном виде. Особые претензии в этом плане предъявляются экспертами к новой редакции Налогового кодекса и постановления Правительства № 451 от 31 августа 2012 года, регулирующего деятельность индивидуальных предпринимателей. Эксперты считают, что принятие этих документов по своей сути противоречит целям Стратегии и лишь провоцирует рост неформальной занятости в стране. Косвенно это подтверждает и информация, распространенная в СМИ, о том, что в настоящий момент Налоговый комитет на основе изучения опыта первых месяцев применения нового налогового законодательства в части налогообложения индивидуальных предпринимателей обратился в Правительство Республики с предложением усовершенствования положений постановления Правительства № 451¹⁰.

Оценивая в целом результаты реализации Стратегии в части расширения возможностей трудоустройства для населения, приходится констатировать невыполнение поставленных в документе задач (об этом более подробно говорилось выше). Индикаторы результативности выполнения мер по уменьшению объемов незарегистрированной занятости, разработанные в Стратегии, до сих пор не рассчитываются.

Еще одной вехой в государственной политике в отношении неформальной занятости стала *Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2012–2013 годы* (утвержденная правительством в 2011 году), в преамбуле которой сказано, что эффективная реализация данной Программы должна стать платформой для снижения неформальной занятости.

В частности в программе ставится задача: за 2012–2013 годы за счет всех источников создать 246,3 тыс. новых рабочих мест. Следует отметить, что в Программе ставились менее амбициозные задачи по увеличению масштабов занятости населения, чем в предыдущем документе (Стратегии), но данные, отражающие реальную динамику занятости в стране, сигнализируют о том, что, скорее всего, и эта задача по расширению занятости в стране не будет выполнена.

Особо важно, что одной из основных задач данной программы является разработка и реализация государственной программы по снижению уровня незарегистрированной занятости в Республике Таджикистан.

В настоящее время разработка такой программы ведется Министерством труда и социальной защиты населения и подконтрольными ему структурами.

Неформальная занятость и проблемы социального страхования

В Таджикистане до недавнего времени проблемы, возникающие в системе социального и пенсионного страхования, в связи с широким распространением неформальной занятости в стране и проблемы социального страхования самих неформально занятых не рассматривались.

Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании», определяющий правовые, экономические и организационные основы системы государственного социального страхования, в статье 1 констатировал, что государственное социальное страхование является системой гарантированных государством видов обеспечения застрахованных лиц.

¹⁰ <http://www.andoz.tj/index.php/ru/novosti/173-otklik-na-intervyu-rukovoditelya-kompartii-tadzhikistana-deputata-nizhnej-palaty-parlamenta-shodi-shabdolova-informagentstvu-aziya-plyus-ot-06-05-2013>

Закон также создавал рамочные условия социального страхования для индивидуальных предпринимателей осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица (на основе патента и сертификата). Но, по мнению опрошенных экспертов, несмотря на то, что такие предприниматели выплачивали социальные взносы, реальная система социального страхования для этой категории занятых не сложилась.

«Нет у населения веры в соцзащиту. Раньше в положении о патенте записано, что часть его стоимости – 20% шла на социалку. Но по факту эти деньги шли в бюджет. А он в социальный фонд ничего не передавал».

С 1.01.2013 года вступили в силу новые Правила налогообложения индивидуальных предпринимателей¹¹, функционирующих на основе патента или свидетельства (напомним, что мы говорим о них, поскольку в ряде определений НФЗ эта категория занятых присутствует), согласно которым доля социального налога в стоимости патента составляет 25–33% (10–150 сомони, или 2–40 долл. США в месяц, в зависимости от вида деятельности). О том, изменило ли это нововведение что-то в системе социального страхования предпринимателей, пока говорить трудно. Однако база для ее создания есть. Но эксперты опасаются другого – снижения численности или снижения роста численности индивидуальных предпринимателей, работающих на легальных основаниях.

Совсем иное дело – это проблема «классических» неформально занятых, не выплачивающих никаких социальных налогов. В настоящее время они, не являясь плательщиками социальных взносов, соответственно, не являются и потенциальными получателями выплат по социальному и пенсионному страхованию. В принципе, сильная и хорошо отлаженная система социального и пенсионного страхования, четко учитывающая вклад каждого участника и предоставляющая в случае возникновения страхового случая адекватные и весомые выплаты, способна стать фактором-стимулом для перехода населения, занятого неформально, в формальный сектор.

Представляется, что в Таджикистане этот важный фактор имеет ограниченное действие. Во-первых, потому, что сама система социального и пенсионного страхования очень слаба, а размер выплат очень мал. Средняя пенсия по старости составляла в стране в 2012 году 38,19 долл. США (см. таблицу 13), а социальная пенсия – 19,79 долл. США (данные за 2011 год)¹². То есть размер средней пенсии по старости, а уж тем более социальной пенсии предусматривал денежные выплаты в день на человека в размере меньше, чем 1,25 долл. США. Даже не углубляясь в расчеты «по паритетам покупательной способности», становится ясно, что выплаты таких пенсий означают для пенсионеров лишь крайнюю и глубокую нищету. Вряд ли перспективы получения пенсий таких размеров могут кого-то стимулировать к участию в системе.

Да и низкий уровень жизни большинства населения страны не способствует распространению каких-либо сберегательных настроений. Как сказал один из экспертов, *«кто занят неформально, никто о пенсии не думает – ее не будет. Ему надо сегодня семью содержать».*

Второе тесно связано с первым. Национальная культура таджиков во многом основана на уважении к старшим. Одна из главных обязанностей детей – обеспечение достойной жизни родителей в старости. И в этом смысле традиция многодетности выступает как своеобразная пенсионная система, основанная на детях. И выглядит эта «система» пока значительно надежнее ее государственного аналога.

¹¹ Правила налогообложения индивидуальных предпринимателей, функционирующих на основе патента или свидетельства. Утверждены постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 августа 2012 года № 451.

¹² Вестник международной ассоциации пенсионных фондов. 2013. № 3(4). С. 87.

Таблица 13. Основные показатели системы пенсионного обеспечения Таджикистана

	2010	2011	Предварительные данные	
			2012	1.01. 2013
Численность пенсионеров, состоящих на учете в органах социального обеспечения (конец года, тыс. чел.)	564,4	592,0	596,6*	597,6
Минимальная (базовая) пенсия, долларов США	16,81	18,18	21,80**	21,83
Средняя пенсия, долларов США	28,59	33,04	38,19*	38,19
Отношение минимальной пенсии к минимальной заработной плате, %	100,0	100,0	52,00*	105,00
Отношение средней пенсии к средней заработной плате, %	34,45	35,30	34,60*	26,6

* На январь–ноябрь 2012 г.

Источник: Материалы Конференции МАСПФ «Мировой опыт социальной защиты мигрантов». Душанбе, 28–29 мая 2013 г.

И все же государство сделало еще одну попытку привлечь «неформалов» в новую систему пенсионного страхования. Новый закон РТ «О страховых и государственных пенсиях»¹³, вступивший в силу с января 2013 года, в ст.18 «Порядок подтверждения страхового стажа, п. 7» предусматривает: «В случае недостаточности страхового стажа для начисления полной страховой пенсии по возрасту, гражданину, достигнувшему установленного пенсионного возраста после 1.01.2013 года предоставляется право одновременно (один раз за весь страховой период) застраховать доходы за период с 1.01.1999 по 1.01.2013 года. Страховые взносы за установленный период оплачиваются по ставкам, установленным законодательством РТ».

Сведений о том, что граждане воспользовались этим правом, пока нет.

Отдельного рассмотрения требуют вопросы *социального страхования внешних мигрантов*.

Для решения социально-экономических и правовых проблем трудовых мигрантов Таджикистан налаживает двусторонние и многосторонние отношения со странами «приема» своих мигрантов. Так, например, в 2004 году Таджикистан и РФ подписали межправительственное соглашение о защите прав трудовых мигрантов, а через год аналогичное соглашение было подписано с Казахстаном. Однако это не решает проблемы социального страхования и пенсионного обеспечения этой категории населения, поскольку соглашения предусматривают лишь общие меры по защите прав трудовых мигрантов.

В настоящее время даже формальный статус занятости за пределами национальной экономики, к сожалению, не гарантирует легальным мигрантам участия не только в системе социального страхования на родине, но и в стране трудоустройства.

Рассмотрим этот вопрос более подробно.

¹³ С 1.01.2013 г. в Таджикистане проведена пенсионная реформа, в результате которой пенсионная система советского образца, основанная на распределительных принципах, заменена системой, основанной на страховых принципах, в которой, как предполагается, размер пенсионных выплат будет зависеть от размера пенсионных взносов.

В настоящее время в России (как было уже сказано, это страна наиболее массового трудоустройства таджикских трудовых мигрантов) трудовой мигрант может быть трудоустроен тремя способами:

- абсолютно легальное трудоустройство;
- трудоустройство на основе патента;
- трудоустройство без контракта (неформальная занятость).

В первом случае работодатель за такого работника выплачивает социальные (в Пенсионный фонд РФ) взносы в размере 22% от размера оплаты труда. Взносы на обязательное социальное и медицинское страхование не начисляются. Такое налогообложение формирует сразу несколько проблем.

Во-первых, такие мигранты, не являясь участниками медицинского и социального страхования, не могут получать в случае необходимости соответствующую помощь (медицинская помощь оказывается бесплатно только в экстренных случаях). Это не устраивает ни мигрантов (по понятным причинам), ни региональные российские власти, поскольку последние не получают компенсаций за предоставление, как правило, дорогостоящей, экстренной помощи.

Во-вторых, перечисление пенсионных взносов никак не влияет на пенсионное обеспечение мигранта в будущем на родине, поскольку отсутствуют соответствующие межгосударственные соглашения и, соответственно, механизм передачи пенсионных отчислений на родину мигрантов.

В-третьих, «урезанные» социальные взносы, которые работодатель выплачивает за работника-мигранта, при всех прочих равных условиях делает его более привлекательным работником в глазах работодателя, что снижает конкурентоспособность коренного населения. Российские власти в самом ближайшем будущем планируют исправить эту асимметрию. Это может обеспечить более комфортные и безопасные условия жизни для мигрантов в стране трудоустройства, но никак не скажется на их (и их семей) социальной защищенности на родине.

Работа трудового мигранта по патенту (дающая право на работу у частных лиц) является формальной только с точки зрения миграционных служб. Сам патент никакого социального или медицинского страхования не предусматривает. Считается, что в случае необходимости оказание медицинской помощи мигранту является обязанностью его работодателя. Проблемы здесь видятся в том, что отнюдь не все работодатели осведомлены об этих своих обязанностях, а кроме того, схема может сработать только в случае, если работодатель один. Если мигрант работает по технологии «мардикор-базара» (или поденщины) без фиксированного работодателя, то получение мигрантом медицинской помощи становится проблематичным. В случае работы на основе патента никаких пенсионных обязательств ни в стране трудоустройства, ни на родине мигрант не накапливает.

В случае нелегального трудоустройства мигрант оказывается социально не защищенным ни в стране трудоустройства, ни на родине.

В будущем лица, которые сегодня заняты неформально в рамках национальной экономики, и внешние трудовые мигранты, достигнув пенсионного возраста, но, не имея необходимого страхового стажа, в соответствии с законодательством смогут претендовать только на социальную пенсию. Масштабы неформальной занятости населения страны дают основание опасаться, что это могло бы стать тяжелым бременем для бюджета.

Кроме того, Государственное агентство социального страхования и пенсии РТ в настоящее время разработало проект Инструкции о порядке добровольного социального страхования мигрантов. Применение этой инструкции, по мнению разработчиков, позволит повысить социальную защиту мигрантов вне зависимости от степени формальности статуса их занятости в стране трудоустройства.

Согласно этому документу трудовые мигранты смогут рассчитать и оплатить социальный налог (26% от задекларированного дохода), что даст им право на получение всех выплат по социальному и пенсионному обеспечению. Объектом налогообложения трудового мигранта должен стать задекларированный доход, полученный от трудовой деятельности за рубежом, размер которого не может быть меньше среднегодовой заработной платы по стране за отчетный год.

При этом мигранту предоставляется право самому определить размер дохода, подлежащего декларированию, и оплатить социальный налог (можно один раз за целый год).

Этот документ пока не принят, но вызывает много вопросов. Во-первых, его реализация означает двойное налогообложение тех мигрантов, кто трудоустроен официально и платит налоги в стране трудоустройства.

Во-вторых, не понятно, почему документ направлен только на внешних мигрантов и не предоставляет таких же прав населению, занятому неформально внутри страны.

7. Предлагаемые меры

1. Для нужд государственного программирования необходимо самым срочным образом очертить круг лиц, которые в государственных программах будет считаться неформально занятыми.
2. Необходимо самым срочным образом изыскать средства на проведение нового раунда ОРС с включением в него специального блока вопросов по оценке уровня неформальной занятости как в сельскохозяйственном, так и в несельскохозяйственном секторе. При этом следует гармонизировать определение неформальной занятости, принятое для нужд государственного программирования, и определение неформальной занятости, которое будет использоваться при реализации третьего раунда ОРС. Это позволит в будущем использовать четкие и подробные индикаторы выполнения государственных программ, связанных с проблемой неформальной занятости. Как сверхзадача – создать мониторинг динамики проблем неформальной занятости в стране.
3. Необходимо провести инвентаризацию всех предложений по расширению формальной занятости и снижению неформальной занятости в стране, включенных в уже разработанные государственные Программы и Стратегии. Определить круг задач, мер и мероприятий, необходимых, но пока еще не реализованных, и после критического анализа включить наиболее важные из них в новую государственную программу, направленную на снижение неформальной занятости.
4. К разработке Государственной программы по снижению уровня незарегистрированной занятости в Республике Таджикистан необходимо привлечь не только государственных чиновников Министерства труда, но и Федерацию независимых профсоюзов Таджикистана и Объединение работодателей РТ, а также независимых экспертов и ученых, занимающихся проблемами неформальной занятости, в первую очередь научных сотрудников НИИ труда и социальной защиты населения.
5. С целью снижения барьеров для молодежи при их вхождении на формальный рынок труда рассмотреть возможности частичной компенсации затрат работодателя, принявшего на работу выпускника профессионального учебного заведения с заключением письменного трудового договора.
6. Рассмотреть возможности создания государственной программы по расширению компьютерной грамотности среди населения, особенно среди молодежи, и в первую очередь сельской молодежи.
7. Необходимо рассмотреть возможности повышения уровня оплаты труда в бюджетных отраслях.
8. С целью повышения правовой и экономической грамотности населения, прежде всего предпринимателей и молодежи, ввести в учебные планы старших классов общеобразовательной школы, профессиональной школы всех уровней, курсов повышения квалификации, курсов образования для взрослых и т.д. циклов учебных занятий по трудовому праву.
9. В работе по сокращению неформальной занятости в стране, расширению зоны достойного труда особое место должно занять повышение качества, как общего, так и профессионального образования (особенно для сельской молодежи). А в рамках профессионального образования необходимо в первую очередь расширение и развитие систем начального и среднего профессионального образования. Необходима также работа по приведению списка профессий и специальностей обучения, а также количества обучающихся по ним, потребностям национального рынка труда.

-
10. Необходимо наладить работу по расширению доступности текстов нормативных документов для населения страны.
 11. Наладить практику заключения Генеральных соглашений между правительством, профсоюзами и организацией работодателей, при которой в планируемые мероприятия будут заложены индикаторы, позволяющие оценить степень успешности реализации этих мероприятий. Кроме того, необходимо наладить практику, по которой подписание Генерального соглашения должно сопровождаться составлением каждой стороной-участницей планов своей работы по реализации соглашения.
 12. Найти средства на создание центров предпоездной подготовки для внешних мигрантов с участием неправительственных организаций и с использованием их наработок и уже имеющихся методических материалов.
 13. Провести научное исследование по оценке последствий неформальной занятости и внешней миграции на систему социального, пенсионного и медицинского страхования страны.

Список литературы

Джонмамадов Ш. Б. Развитие механизмов регулирования неформальной занятости в переходной экономике (теория, методология, практика). Дисс. на соискание ученой степени д.э.н. Душанбе, 2011.

Исследование причин и факторов неформальной занятости в Таджикистане. НИИ труда и социальной защиты населения, 2010.

Куддусов Д. Неформальная занятость в Республике Таджикистан: проблемы и поиск решений (Германское Агентство по Международному сотрудничеству). Душанбе, 2012 (рабочая версия).

Отчет по обследованию «Неформальной занятости в 4 пилотных районах Республики Таджикистан» (проект АБР, Социальный сектор, раздел «Рынок труда»), 2002.

Обзор теневой экономики 2007 год (ПРООН).

Обзор рынка труда Таджикистана (ЕФО), 2010.

Национальный отчет по человеческому развитию 2008–2009 годов. Занятость в контексте человеческого развития. ПРООН, Душанбе, 2009.

Аналитический отчет «Политика труда в Таджикистане». МТСЗН, 2010.

Проект Постановления РТ «О порядке добровольного социального страхования трудовых мигрантов, осуществляющих деятельность за пределами РТ»

Доклад директора Государственного агентства социального страхования и пенсий РТ Дамонова Р. М. на Международной конференции «Мировой опыт социальной защиты мигрантов». МАСПФ. Душанбе, 2013.

Положение на рынке труда в Республике Таджикистан. По результатам ОРС 2009 г. Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2010.

Информационный бюллетень по продовольственной безопасности и бедности 2012 г., Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан.

Материалы Конференции МАСПФ «Мировой опыт социальной защиты мигрантов». Душанбе, 28–29 мая 2013 г.

Вестник международной ассоциации пенсионных фондов. М., 2013. № 3(4).