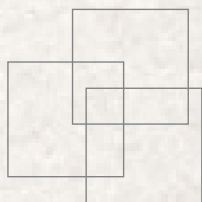




Международная
организация
труда

РАБОЧИЕ МЕСТА И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ НАВЫКИ ДЛЯ МОЛОДЕЖИ: ОБЗОР ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ МОЛОДЕЖИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



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

РАБОЧИЕ МЕСТА И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ НАВЫКИ ДЛЯ МОЛОДЕЖИ:

ОБЗОР ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ МОЛОДЕЖИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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.ifrro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Рабочие места и профессиональные навыки для молодежи: обзор политики в области содействия занятости молодежи в Российской Федерации / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Женева: МОТ, 2015

145 p.

ISBN: 9789224291357 (print); 9789224291364 (web pdf)

International Labour Office

youth employment / youth / transition from school to work / employment policy / labour policy / Russian Federation / youth employment / youth / transition from school to work / employment policy / labour policy / Russian Federation

Также издано на английском языке. “Jobs and skills for youth: Review of policies for youth employment of the Russian Federation”. ILO, Geneva, 2014. ISBN: 9789221291350 (print); 9789221291367 (web pdf)

13.01.3

Библиографическое описание книги

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

Предисловие	v
Краткий обзор	vii
1. Обзор социально-экономического положения	1
1.1. Макроэкономические характеристики	1
1.2. Бедность и распределение доходов	7
2. Рынок труда молодежи	13
2.1. Социально-демографические характеристики молодежи	13
2.1.1. Тенденции развития системы образования	14
2.2. Рынок труда молодежи	16
2.2.1. Экономическая активность молодежи	18
2.2.2. Занятость молодежи	19
2.2.3. Молодые работники в неформальном секторе экономики	27
2.2.4. Заработная плата и условия труда молодежи	30
2.2.5. Безработица молодежи	33
2.2.6. Пассивность молодежи и отказ от поиска работы	38
3. Переход от учебы к трудовой жизни	41
3.1. Молодежь, еще не начавшая переход	44
3.2. Молодежь, находящаяся в процессе перехода	45
3.3. Молодежь, завершившая переход к трудовой жизни	46
4. Занятость молодежи: политика и институты	51
4.1. Макроэкономическая и отраслевая политика	52
4.2. Образовательная политика	68
4.2.1. Система образования	68
4.2.2. Профессиональная подготовка и непрерывное образование	75
4.3. Политика на рынке труда	78
4.3.1. Политика в области оплаты труда	83
4.3.2. Законодательство о защите занятости	86
4.3.3. Пассивные программы содействия занятости	92
4.3.4. Активные программы содействия занятости	94

5. Выводы и рекомендации	107
5.1. Выводы	107
5.2. Рекомендации	112
Литература	119
Приложения	125

Перечень таблиц

- 1.1. Основные макроэкономические индикаторы Российской Федерации (2001–2012 гг.)
- 1.1. Валовой внутренний продукт (ВВП), увеличение уровня занятости и рост объема капиталовложений, (1995–2012 гг.)
- 1.2. Изменение дохода в Российской Федерации, руб. (2007–2012 гг.)
- 1.3. Бедность и неравенство в Российской Федерации (2001–2011 гг.)
- 1.4. Работающие бедные в Российской Федерации (1995–2011 гг.)
- 1.5. Неравенство и бедность в отдельных регионах Российской Федерации (2009 г.)
- 2.1. Оценка и прогнозы численности населения в процентах, Российская Федерация (1990–2050 гг.)
- 2.2. Уровень образования молодежи (15–24 лет), Российская Федерация (2012 г.)
- 2.3. Положение молодежи в возрасте 15–24 лет на рынке труда в зависимости от уровня образования (2012 г.)
- 2.4. Основные показатели рынка труда Российской Федерации и ЕС-27 с разбивкой по возрасту и полу, 2012 г.
- 2.5. Численность работающих не по профессии согласно МСКЗ и МСКО, 2012 г., (тыс. чел.)
- 2.6. Структура занятости молодежи в Российской Федерации (2001–2012 гг.)
- 2.7. Структура занятости молодежи в Российской Федерации по виду трудового договора и уровню образования (2012 г.)
- 2.8. Основные показатели федеральных округов (%)
- 2.9. Распределение пассивности молодежи в зависимости от основных причин, 2011 гг.
- 3.1. Основные показатели перехода от учебы к работе молодежи в возрасте 15–29 лет в Российской Федерации (2012 г.)
- 3.2. Молодежь 15–29 лет в процессе перехода, в разбивке по полу (2012 г.)
- 3.3. Молодежь в возрасте 15–29 лет, завершившая переход к трудовой жизни, в разбивке по полу (2012 г.)
- 4.1. Структура бюджетных расходов в ВВП (2006–2010 гг.)
- 4.2. Структура антикризисных мер, доля ВВП (2008–2009 гг.)
- 4.3. Государственный бюджет в 2011–2014 гг. (фактический и прогнозный)
- 4.4. Изменения в рейтинге конкурентоспособности Российской Федерации (2011–2013 гг.)
- 4.5. Получатели помощи в рамках АПСЗ в Российской Федерации, 2010–2011 гг.

Перечень рисунков

- 1.2. Производительность труда и ВВП на душу населения (2001–2011 гг.)
- 1.3. Баланс государственного бюджета (доля в ВВП)
- 1.4. Экспорт и импорт с учетом сезонных колебаний, млрд. долларов США (2008–2009 гг.)
- 1.5. Структура бедности в Российской Федерации (2000–2008 гг.)
- 1.6. Неравенство и бедность в отдельных регионах Российской Федерации (2009 г.)
- 2.1. Экономическая активность молодежи (в возрасте 15–24 лет) с разбивкой по полу, 2001–2012 гг.
- 2.2. Уровень занятости молодежи и взрослого населения в округах Российской Федерации, 2012 г.
- 2.3. Изменения уровня занятости среди молодежи и взрослого населения в Российской Федерации, ЕС-27 и ОЭСР (2008–2010 гг.)
- 2.4. Общий уровень занятости и уровень занятости среди молодежи по отраслям экономики в Российской Федерации, 2012 г. (%)
- 2.5. Неформальная занятость в Российской Федерации (2001–2012 гг.)
- 2.6. Отраслевая структура занятости работников молодого и взрослого возраста на неформальных предприятиях (2012 г.)
- 2.7. Работающие бедные и низкооплачиваемый труд в отраслях экономики, 2011
- 2.8. Распределение фактически отработанного времени по возрастным группам, 2012 г.
- 2.9. Уровень безработицы молодежи с разбивкой по полу, 200–2012 гг.
- 2.10. Изменения уровня безработицы молодежи и взрослого населения, 2008–2012 гг.
- 2.11. Уровень безработицы молодежи и взрослого населения по округам, 2012 г.
- 2.12. Распределение безработной молодежи (в возрасте 15–24 лет) по уровню образования (2012 г.)
- 2.13. Уровень пассивности по полу и возрастным группам, 2009–2012 гг.
- 3.1. Этапы перехода в разбивке по полу и возрасту в Российской Федерации (2012 г.)
- 3.2. Переход к стабильной (удовлетворительной) занятости в Российской Федерации (2012 г.)
- 3.3. Молодые люди в Российской Федерации, удовлетворенные своей работой, в разбивке по полу и возрасту (2012 г.)
- 4.1. Структура налоговых поступлений, 2013 г.
- 4.2. Основные факторы, ухудшающие деловую конъюнктуру (2011–2013 гг.)
- 4.3. Структура расходов на образование (2003–2010 гг.)
- 4.4. Региональные расходы на общеобразовательную подготовку одного учащегося, 2012 г. (руб., в текущих ценах)
- 4.5. Баллы по математике и естественнонаучным предметам в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), Российская Федерация, 2012 г.
- 4.6. Безработная молодежь (15–29 лет) по уровню образования, 2011 г.
- 4.7. Налоговый клин, Российская Федерация и страны ОЭСР (2011 г.)
- 4.8. Защита занятости при индивидуальных и коллективных увольнениях в Российской Федерации и странах ОЭСР (2013 г.)

- 4.9. Защита занятости при срочных договорах и трудоустройстве через агентства временной работы в Российской Федерации и странах ОЭСР (2013 г.)
- 4.10. Нарушение трудового законодательства, 2011 г.
- 4.11. Доля зарегистрированных безработных и получателей пособий в разрезе федеральных округов, 2012 г.
- 4.12. Расходы на реализацию программ содействия занятости, доля ВВП (1993–2009)

Перечень вставок

- 4.1 Децентрализация налогово-бюджетной системы в Российской Федерации
- 4.2 Резервный фонд и фонд национального благосостояния
- 4.3 Долгосрочная экономическая политика Российской Федерации
- 4.4 Макроэкономические результаты консолидации в налогово-бюджетной сфере
- 4.5 Малые и средние предприятия в Российской Федерации
- 4.6 Система образования Российской Федерации
- 4.7 Факторы, определяющие уровень производительности труда
- 4.8 Меры по повышению межрегиональной трудовой мобильности молодежи
- 4.9 Меры по преодолению последствий демографических изменений на рынке труда
- 4.10 Индексы законодательства о защите занятости (333) в Российской Федерации, 2012 г.
- 4.11 Программы содействия занятости молодежи: выводы из оценок эффективности
- 4.12 Программы стажировок в странах Европейского Союза (ЕС)
- 4.13 Продолжительность и адресность повышают эффективность субсидий на трудоустройство молодежи
- 4.14 Содействие предпринимательству молодежи

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий обзор молодежного рынка труда в Российской Федерации, а также политики и институтов по обеспечению занятости молодежи, является составной частью работы по содействию государствам-членам МОТ в сборе и анализе информации для определения эффективности государственной политики и программ, в том числе осуществляемых путем добровольных межстрановых экспертных оценок. В частности, эта работа входит в сферу сотрудничества между МБТ и Правительством Российской Федерации, которое предполагает техническое содействие в расширении молодежной занятости.

Настоящий обзор был выполнен Международным бюро труда в 2013-2014 гг. в целях оценки текущей ситуации и помощи в разработке Национального плана действий по содействию занятости молодежи.

Настоящий доклад подготовили Валли Корбанезе и Джанни Розас. Авторы выражают благодарность Ольге Кулаевой, главному специалисту по вопросам занятости Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, которая руководила процессом консультаций по проблематике молодежной занятости и работой экспертов МБТ в Российской Федерации в 2012 и 2013 гг. Благодарность также выражается Алене Неспоровой за ценные предложения и замечания и группе специалистов МГУ под руководством Татьяны Разумовой, которые занимались сбором статистических данных и готовили вспомогательные материалы, ставшие отправной точкой для более подробного анализа.

Авторы выражают благодарность руководству Департамента занятости Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, а также представителям других федеральных министерств и ведомств, которые предоставили материалы и данные, дополнившие содержание настоящего доклада.

Доклад содержит в себе обзор изменений в области положения молодежи на рынке труда в Российской Федерации на протяжении последних лет, а также оценку текущих политик и программ в области занятости молодежи. В документе предложен ряд краткосрочных и среднесрочных мер, которые могут быть рассмотрены правительством в ходе борьбы с кризисом занятости молодежи. Основные положения доклада представлены в данном кратком обзоре.

До кризиса 2008 г. в Российской Федерации в течение десяти лет наблюдался мощный рост экономики, производительности труда и реальной заработной платы, а также сокращение безработицы и уровня бедности. В период 1999-2008 гг. темпы роста экономики составляли почти 7% в год, при этом рост производительности труда в среднем составлял 5,2%. В 2001-2008 гг. в стране наблюдалась макроэкономическая стабильность, сопровождающаяся в течение ряда лет снижением темпов инфляции и профицитом бюджета и счета текущих операций. Благодаря налоговой реформе, введению мер по укреплению банковской сферы и развитию конкуренции, а также принятию законодательства о банкротстве отмечалось улучшение делового климата. Проводилась разумная налогово-бюджетная политика, характеризующаяся накоплением доходов от благоприятной конъюнктуры на нефтегазовом рынке в стабилизационном фонде.

Однако одновременно сохраняется неравное распределение богатства по регионам страны и категориям населения. ВВП на душу населения в самом богатом регионе по-прежнему в двадцать раз выше, чем в беднейшем, при этом половину малоимущего населения составляют дети (до 16 лет) и молодежь (16-30 лет). Если с 1998 г. уровень абсолютной бедности значительно снизился, то относительная бедность сократилась ненамного: в 2011 г. доля работающих бедных превышала 13%, тогда как удельный вес малооплачиваемых работников составлял почти 29% от общей занятости. Относительно высокие расходы, связанные с переселением в быстрорастущие регионы, по-прежнему препятствуют межрегиональной миграции рабочей силы в поисках более выгодного трудоустройства и заработка, причем сближение уровня доходов в региональном разрезе, отмечающееся с начала 2000-х гг., снижает привлекательность миграции вследствие сокращения разницы в доходах.

Мощный рост экономики в период 2001-2008 гг. в сочетании с сокращением численности населения трудоспособного возраста вызвал зна-

чительное улучшение ситуации на рынке труда Российской Федерации, что благоприятно сказалось, в основном, на взрослом населении (от 25 до 64 лет). В период 2001-2008 гг. на фоне сокращения безработицы повысился уровень экономически активного населения и уровень занятости населения трудоспособного возраста. При этом позитивная ситуация в сфере занятости также оказала влияние на рынок труда молодежи (от 15 до 24 лет), что отразилось в росте уровня экономической активности (с 40,8% до 43,1%) и уровня занятости (с 33,7% до 37%), а также в сокращении безработицы среди молодежи (с 18% до 14,1%). Однако в относительном выражении улучшение положения молодежи на рынке труда значительно отставало от аналогичных показателей для взрослым населением (от 25 до 64 лет). Соотношение уровней безработицы среди молодежи и взрослого населения фактически ухудшилось (с 2,3 раза в 2001 г. до 2,7 раза в 2008 г.), а занятость молодежи росла в два раза медленнее (3,5 процентных пункта против 6,3). Что еще хуже, не произошло улучшения условий труда молодежи, которая все чаще страдает от низкой оплаты труда, нетипичных форм занятости, неполной занятости и хронически высокого уровня неформальной занятости.

Влияние мирового экономического кризиса на Российскую Федерацию было значительным в плане снижения выпуска продукции, но относительно слабым в плане потерь рабочих мест; при этом большая часть этих потерь пришлась на молодежь. Кризис оказывал влияние на российскую экономику, в основном, через сферу торговли, а также снижение цен на нефть и сырьевые товары. В 2009 г. вследствие сокращения внутреннего спроса производство ВВП снизилось почти на 8%. При этом негативное влияние экономического кризиса удалось сократить за счет введения правительством Российской Федерации пакета мощных мер стимулирования (в размере 6,7% ВВП). Это оказало сдерживающее воздействие на темп сокращения рабочих мест и позволило избежать всплеска безработицы. При этом на рынке наблюдалось сокращение продолжительности рабочего времени и заработной платы. В 2009 г. при росте безработицы с 6,3% до 8,4% от численности рабочей силы доля занятых в численности экономически активного населения снизилась менее, чем на 2 процентных пункта. Всего за год совокупное количество отработанного времени сократилось на 5,5%, а реальная заработная плата – на 4%.

Более значительные потери рабочих мест среди молодежи объясняются высокой степенью ее концентрации в отраслях и профессиях, сильнее всего затронутых экономическим спадом, а также сегментацией рынка труда Российской Федерации. В период с 2008 по 2009 гг. уровень занятости среди молодежи сократился на 10% (против 1,2% у взрослого населения), а уровень безработицы вырос на 4,5 процентных пункта (против 1,8 у взрослого населения). Это вызвано сокращением занятости

в обрабатывающей промышленности (20%), строительстве (20%) и некоторых секторах сферы услуг (13,5%), в которых молодежь составляла значительную часть занятых. Как и в странах ОЭСР, более значительное падение уровня занятости среди молодых мужчин по сравнению с молодыми женщинами, а также городских работников по сравнению с сельскими, тоже объясняется отраслевым и профессиональным распределением занятой молодежи. Более широкое распространение среди молодежи гибких условий занятости (договоров на предоставление услуг и срочных договоров) и неформальной занятости также усугубило ее положение в условиях падения спроса на труд. Сводный анализ данных о неформальной занятости, текучести рабочей силы и изменении статуса на рынке труда указывает на взаимосвязь между формальной (первый ярус) и неформальной (второй ярус) занятостью. Кроме того, молодежь больше подвержена рискам, связанным с сегментацией рынка труда (разница в заработной плате, недостаточный доступ к обучению и социальному обеспечению, плохие условия труда и ограниченные возможности для перехода на лучшую работу).

Молодежь чаще, чем взрослые, попадает в категорию работающих бедных и страдает от низкооплачиваемого труда и неформальной занятости. Хотя данные в разбивке по возрастным группам отсутствуют, концентрация молодежи в отраслях, для которых больше всего характерно присутствие работающих бедных и низкооплачиваемых работников (сельское хозяйство, торговля, обрабатывающие отрасли промышленности и строительство), говорит о том, что многие молодые работники попадают именно в эти две категории. Это также подтверждает 15-процентная разница в среднемесячной оплате труда между молодежью и взрослым населением. В 2012 г. доля работников в возрасте от 15 до 24 лет, занятых на неформальных предприятиях, составляла 24,4% (против 17,1% работников в возрасте от 15 до 64 лет). Однако эти данные не включают молодежь, неформально занятую на формальных предприятиях, или получающую часть заработной платы «в конверте». С учетом двух последних категорий уровень неформальной занятости среди молодежи возрастает примерно до 50% всей молодежной занятости.

Образование и профессиональная подготовка способствуют росту заработной платы и позитивно влияют на процесс перехода от учебы к трудовой жизни, но не защищают от трудоустройства на вакансии, для которых не требуется квалификация, которой обладает кандидат. Характерной особенностью российского населения является наличие высокого уровня образования, причем у представителей молодых поколений он стал еще выше. Образование положительно коррелирует с положением молодежи на рынке труда: молодые люди с более низким уровнем образования с большей вероятностью остаются без работы, чем молодежь со средним

специальным и высшим образованием. Однако выпускники ВУЗов имеют практически те же шансы стать безработными, как и молодые люди с начальным и средним специальным образованием. Тот факт, что относительно высокий уровень безработицы среди выпускников сочетается с дефицитом тех или иных профессий, как заявляют работодатели, говорит о значительной степени несоответствия между спросом и предложением на рынке труда. Эта ситуация отчасти отражает несоответствие подготовки кадров в ВУЗах требованиям экономической системы, в которой по-прежнему высока доля неконкурентоспособных предприятий, которые не могут выжить иначе, чем за счет низкой оплаты и плохих условий труда, а также устаревших производственных фондов. Наличие высшего образования позволяет рассчитывать на более высокую оплату труда (на 37% по сравнению с имеющими базовое образование) и облегчает процесс перехода к стабильной работе, дающей удовлетворение. При этом существует большое количество молодежи, имеющей высшее образование и квалификацию выше требуемой (38,8%), занятой в отраслях, для которых характерна высокая текучесть кадров, нетипичные формы занятости и низкая оплата труда (сфера торговли и услуг, кустарное производство, низкоквалифицированный труд).

Восстановление экономики – пусть даже при более низких темпах роста, чем в докризисном периоде – привело к росту занятости и сокращению безработицы до самого низкого уровня за двадцать лет, однако его влияние на молодежную занятость оказалось незначительным. В период 2010-2012 гг. уровень занятости трудоспособного населения вырос с 67,3% до 69% при одновременном снижении уровня безработицы с 7,4% до 5,5%. При этом большая часть этого позитивного феномена пришлось на работников взрослого возраста, так как занятость среди молодежи фактически сократилась (с 34,2% до 33,7%), а безработица продолжает оставаться несколько выше, чем в докризисном периоде (14,4% в 2007 г. и 14,8% в 2012 г.). Это может указывать на то, что безработица среди молодежи частично приобрела структурный характер (гистерезис). Загрузка производственных мощностей составляет 80%, как было и до кризиса при темпах роста экономики более 7% в год. В совокупности с рекордно низкой безработицей среди взрослого населения это говорит о том, что добиться большего можно, в частности, путем привлечения не работающих и не учащихся молодых людей, численность которых в 2012 г. составляла, согласно оценкам, 12% от всего молодого населения.

Для решения вопросов, связанных с занятостью молодежи, в Российской Федерации необходимо разработать соответствующий национальный план действий, направленный на преодоление трудностей как циклического, так и структурного характера. Необходимы согласованные и последовательные стратегии, содержащие вопросы занятости в качестве приоритетов социально-экономической политики и предполагающие кон-

кретные показатели и результаты мер, принимаемых в сфере занятости молодежи. Национальный план действий по обеспечению занятости молодежи в сочетании с государственными программами, разработанными в рамках долгосрочной экономической политики правительства, может стать инструментом, обеспечивающим согласованность соответствующих мер, которые предусмотрены различными социально-экономическими программами, и определяющим понятные и измеримые результаты, которые должны быть достигнуты в установленный срок. Такой комплексный подход будет способствовать принятию мер, направленных на: (i) расширение компонента занятости молодежи в макроэкономической политике; (ii) поддержку развития частного сектора и, в частности, малых и средних предприятий, которые могут стать источником повышения спроса на труд молодежи; (iii) приведение в соответствие образования и профессиональной подготовки требованиям рынка труда, в частности, за счет расширения специализации и включения производственной практики в учебные программы; (iv) решение вопросов в области сегментации рынка труда и улучшения защиты работников, а также (v) расширение номенклатуры и степени охвата услуг и активных программ содействия занятости, которые должны способствовать преодолению барьеров, стоящих перед молодыми людьми при выходе и пребывании на рынке труда. Такой план действий важен для обеспечения межведомственной координации и объединения усилий различных сторон, заинтересованных в решении вопросов занятости молодежи, включая представителей организаций работодателей и работников.

Акцент на содействие занятости в экономической и налогово-бюджетной политике можно увеличить без ущерба для макроэкономической стабильности посредством расширения налогооблагаемой базы, сокращения регрессивности налоговой системы и роста эффективности социальных затрат. Так как вызванный кризисом дефицит рабочих мест в Российской Федерации, в целом, преодолен, для того, чтобы сократить безработицу среди молодежи, нужно, чтобы фактический рост занятости превысил потенциальный. Налогово-бюджетная политика, к которой переходит Российская Федерация, заключается в умеренном бюджетном ужесточении с консолидацией финансирования в конце периода. Для того, чтобы такая политика стала успешной, необходимы реальные структурные реформы (инвестиционного климата, конкуренции, либерализации торговли, человеческого капитала и развития инфраструктуры), являющиеся составной частью пакета мер структурной корректировки. Для того, чтобы сдерживать бюджетный дефицит в заданных пределах требуется перераспределить статьи доходов и расходов, уделяя особое внимание, с одной стороны, повышению эффективности соответствующих систем, а с другой – сбалансированию мер доходного и расходного характера. Что касается доходной части, то расширение налогооблагаемой базы и введение более прогрессивного режима налогообложения

будет способствовать равенству и справедливости, а также действенности налоговой системы в качестве автоматического стабилизатора. Более оптимальное соотношение прямых и косвенных налогов сократит регрессивность налоговой системы, возлагающей более тяжелое бремя на низкодоходные группы. Кроме того, высокие налоги на оплату труда не только приводят к росту безработицы, особенно среди молодежи, но также снижают уровень экономической активности при том, что объем и качество предложения труда являются определяющими факторами конкурентоспособности экономики. Что же касается расходной части, то полный отказ от субсидирования предприятий в сочетании с мерами по повышению эффективности социальных расходов может способствовать росту объема инвестиций в целях модернизации инфраструктуры. Эффективность системы социальной защиты можно увеличить посредством оптимизации и упрощения текущих программ и повышения их адресности. Наконец, существование фиксированного пособия по безработице может способствовать активизации молодых соискателей работы, при котором право на получение пособия обусловлено активным поиском работы и участием в активных программах содействия занятости.

Ускорение реформ, направленных на содействие развитию частного сектора, может повысить спрос на труд и качество рабочих мест. Дальнейшее улучшение деловой среды – в т.ч. укрепление правил конкуренции, упрощение административных процедур и совершенствование судебной системы – увеличит потенциал роста частного сектора, изменит структуру инвестиций в пользу прибыльных секторов и облегчит перераспределение ресурсов от непроизводительных предприятий к производительным. Это будет способствовать росту количества и качества рабочих мест. Стратегии, направленные на повышение занятости молодежи, вряд ли будут работать, если предприятия не будут инвестировать в молодежь. Предприятия смогут максимально использовать свой потенциал для создания достойных рабочих мест только за счет роста своей конкурентоспособности и инвестиций в динамичные отрасли. Меры, предполагающие налоговое стимулирование, поддержку развития инфраструктуры, инвестиции в НИОКР и формирование благоприятной среды для работы предприятий в конкурентоспособных отраслях экономики с высокой эластичностью занятости молодежи, могут создать значительный спрос на труд в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Сходным образом, меры, создающие производительным предприятиям стимулы для того, чтобы проводить подготовку молодых людей и давать им возможность приобрести опыт, могут в значительной мере облегчить процесс перехода от учебы к трудовой жизни.

Для поддержания конкурентного преимущества страны необходимо повысить соответствие современным требованиям системы образования и профессиональной подготовки и расширить возможности

повышения квалификации и, тем самым, облегчить процесс перехода молодежи к достойному труду. Предпринятые до сих пор реформы образования были попытками повысить как качество, так и соответствие новым требованиям системы образования и профессиональной подготовки. При этом некоторые из реализованных мер привели к неожиданным последствиям. Так, механизм финансирования не сгладил, а обострил региональные различия, так как более благополучные регионы и школы получают больше средств, чем отстающие. Сходным образом, ЕГЭ как попытка улучшить контроль за эффективностью образования привела к тому, что учителя стали в большей степени следить за тем, чтобы ученики просто выполняли требования учебной программы, а не учились применять свои знания. Повысить соответствие результатов образования требованиям предприятий и сократить несоответствие навыков можно за счет укрепления сотрудничества с предприятиями, пересмотра специализации в свете новых стандартов и включения практики в состав учебных программ. Что касается повышения спроса на труд, то здесь требуются меры по стимулированию инноваций, совершенствованию производства и повышению технической готовности предприятий в целом с тем, чтобы максимально использовать талант квалифицированной молодежи. Результаты реформы системы образования 2012 г. станут ощущаться на рынке труда не ранее, чем в средне- и долгосрочной перспективе. В ближайшее время повысить перспективы трудоустройства молодежи, имеющей недостаточную квалификацию, предотвратить ухудшение компетенций в результате длительной безработицы и облегчить получение работы теми, кто впервые вышел на рынок труда, можно посредством расширения охвата субсидируемых программ повышения квалификации, ученичества и стажировок. Росту конкурентоспособности и производительности предприятий, а также улучшению качества рабочих мест будет также способствовать расширение возможностей для непрерывного обучения и профессиональной подготовки. Поскольку предприятия инвестируют свои средства, главным образом, в подготовку уже квалифицированных кадров, нужны меры по стимулированию развития человеческого капитала низкоквалифицированных работников.

Улучшение баланса между гибкостью рынка труда и защитой работников может успешно решить вопрос дуализма российского рынка труда. За прошедшее десятилетие законодательство о защите занятости подверглось либерализации вследствие реформ трудового права. Временные договоры используются все чаще, и такие формы занятости все больше становятся характерными для молодежи. Дуализм рынка труда Российской Федерации – где есть «свои», имеющие стабильную, формальную занятость и защиту, и «чужие», сталкивающиеся с краткосрочной занятостью в неформальном секторе и не имеющие устойчивого положения на рынке труда – подтверждается данными. Именно на этот рынок второго яруса легла основная тяжесть кризиса. Такая разница в уровне защиты возникает тогда, когда

реформы законодательства осуществляются «маргинально», т.е. путем увеличения гибкости рынка труда, в основном, за счет либерализации временных договоров, а также если законодательство практически не соблюдается. Эта ситуация требует принятия мер, направленных на пересмотр текущего законодательства в целях укрепления защиты работников с нетипичными формами занятости, создание стимулов для перехода предприятий в формальный сектор, а также на укрепление инспекций труда и системы санкций для пресечения нарушений.

Продуманные и адресные активные программы содействия занятости при наличии финансирования могут облегчить выход и возврат молодежи на рынок труда. Доля ВВП, вкладываемая в реализацию активных программ содействия занятости, по-прежнему ниже, чем в среднем по странам ОЭСР (0,3% и 0,6% ВВП, соответственно). В результате такие программы характеризуются ограниченным спектром и охватом. Их текущая структура, адресность и механизмы финансирования, по всей видимости, не соответствуют ситуации на рынке труда, где уровень безработицы среди молодежи в три раза выше, чем среди взрослого населения. Ассигнования, опирающиеся на прогноз безработицы на региональном уровне, не учитывают специфические факторы риска, стоящие перед безработной молодежью, и могут ограничивать возможности местных органов занятости корректировать интенсивность помощи наиболее уязвимым группам с учетом потребностей. Типы и охват существующих программ – главным образом, общественных работ и весьма недешевых программ профессиональной подготовки – не учитывают важность, которую работодатели придают наличию опыта. Программы, помогающие безработной молодежи приобрести такой опыт (например, предлагаемая сейчас программа производственной практики), необходимо увеличить в объеме, а также разработать новые (такие как программы ученичества и стажировок). Тот факт, что программы профессиональной подготовки для молодых выпускников учебных заведений со временем способствуют более высоким показателям трудоустройства, в том числе вследствие связанных с ними гарантий трудоустройства, подтверждается наблюдениями, сделанными в целом ряде стран в рамках процесса оценки эффективности: комплексные программы, сочетающие обучение с производственной практикой и содействием в поиске работы, а также созданием стимулов для того, чтобы работодатели брали на работу молодых работников, оказались более эффективными, чем изолированные меры. Наконец, нужен регулярный мониторинг и оценка эффективности и влияния активных программ содействия занятости. Система мониторинга количественных и качественных индикаторов может помочь в оценке эффективности мер, разработанных для безработной молодежи, и определить, какие из них являются эффективными для тех или иных категорий. Выводы систематической оценки влияния программ будут способствовать росту эффективности реализуемых мер и обес-

печат директивные органы информацией о том, как оптимально использовать имеющиеся средства.

Модернизация услуг содействия занятости может способствовать предотвращению длительной безработицы, преодолению региональных различий и выводу на рынок труда молодежи из наименее защищенных групп.

Необходимо пересмотреть услуги содействия занятости в целях предложения пакета стандартных услуг всем молодым людям, а более интенсивную помощь — наименее защищенным из них. Предварительные меры, опирающиеся на методику профилирования и информационно-разъяснительные программы, следует разрабатывать на местном уровне для того, чтобы эти услуги соответствовали потребностям молодежи. Для того, чтобы повысить качество услуг, оказываемых молодым людям, нигде не работающим и не учащимся, но способным работать, и создать стимулы для активного поиска ими работы и трудоустройства, необходимо партнерство между службами занятости и заинтересованными сторонами на местах (муниципальными органами, социальными службами и общественными организациями). Так как помощь в переезде является одной из услуг, предлагаемых в целях повышения межрегиональной мобильности трудовых ресурсов, при ее разработке необходимо учитывать наблюдения международных исследований, которые показывают, что различия между регионами в плане соотношения цен на жилую недвижимость и уровня заработка являются, наряду с разницей в трудовых доходах и ростом регионального спроса на труд, определяющими для региональных миграционных потоков. Важнейшая проблема для службы занятости состоит в преодолении стереотипа, что она предлагает только непрестижную работу, и в расширении охвата рынка вакансий и безработной молодежи (в настоящее время органы занятости регистрируют 16% безработной молодежи). Это улучшит функционирование рынка труда и позволит службе занятости предлагать зарегистрированным безработным более интересные вакансии. В этой связи для того, чтобы повысить качество услуг для работодателей, во многих странах в качестве главного инструмента используются информационные и коммуникационные технологии.

1.1. Макроэкономические характеристики

Первые годы перехода к рыночной экономике в Российской Федерации характеризовались снижением объема выпуска продукции, увеличением уровня инфляции и низкими ценами на нефть. После завершения кризиса 1998 года, который был отмечен падением системы фиксированных валютных курсов и частичным дефолтом по государственному долгу, в стране в течение десяти лет наблюдался прирост реального валового внутреннего продукта (ВВП), снижение уровня инфляции, повышение курса национальной валюты и улучшение состояния бюджета и платежного баланса. За десять лет, предшествовавших глобальному экономическому кризису 2008–2009 гг., повысилась номинальная и реальная оплата труда, и снизился уровень безработицы и бедности. Значительно улучшилась ситуация с государственными финансами, благодаря чему сальдо государственного бюджета было положительным, а размер государственного долга сократился (таблица 1.1).

Таблица 1.1. Основные макроэкономические индикаторы Российской Федерации (2001–2012 гг.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Уровень прироста реального ВВП	4,7	7,3	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4
Валовой прирост основного капитала (% ВВП)	17,9	18,4	18,4	17,8	18,5	21,0	22,3	22,0	21,6	21,6	22,0
Баланс государственного бюджета (% ВВП)	0,7	1,4	4,9	8,1	8,3	6,7	4,9	-6,3	-3,4	1,5	0,4
Государственный долг (% ВВП)	40,3	30,3	22,3	14,2	9,0	8,5	7,8	11,0	11,0	11,7	12,5
Внешнеторговый баланс (% ВВП)	10,8	11,4	12,3	13,7	12,7	8,6	9,2	7,4	8,1	8,6	7,3
Чистый приток прямых иностранных инвестиций (% ВВП)	1,0	1,8	2,6	2,0	3,8	4,3	4,5	3,0	2,8	2,9	2,5
Государственное потребление (% ВВП)	18,0	17,9	17,0	16,9	17,4	17,3	17,8	20,8	18,7	17,9	18,6
Потребление домохозяйств (% ВВП)	51,2	49,9	49,9	49,4	48,7	49,9	47,4	52,8	50,6	48,0	48,0
Экспорт (% ВВП)	35,2	35,2	34,4	35,2	33,7	30,2	31,3	27,9	29,2	30,3	29,4
Импорт (% ВВП)	24,5	23,9	22,2	21,5	21,0	21,5	22,1	20,5	21,1	21,8	22,1
Текущий платёжный баланс (% ВВП)	8,4	8,2	10,1	11,1	9,6	6,0	6,2	4,1	4,4	5,1	3,7
Уровень инфляции (изменения в % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года)	15,8	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7	6,9	8,4	5,1

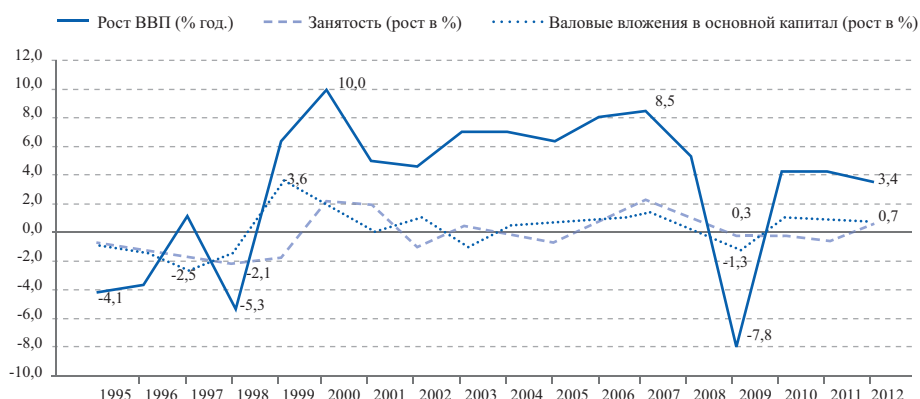
Источник: Всемирный банк, данные о социально-экономической ситуации на сайте <http://data.worldbank.org/indicators>; ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации», 2011 г.; База данных МВФ «Перспективы развития мировой экономики».

Двигателями экономического роста были нефтяной сектор и рост мировых цен на сырье, которые улучшили торговый баланс и повысили внутренний спрос. В период 1999–2008 гг. экономика росла в среднем со скоростью почти 7% в год, что намного выше среднего значения в 2,4%, отмечавшегося в странах ОЭСР. При уровне инвестиций в основной капитал примерно 20% ВВП, что ниже, чем было отмечено в других странах, переживающих ускоренный рост экономики, объем выпуска увеличился (до 30% ВВП и выше)¹. На рис. 1.1 ниже показано, что вклад основного капитала и труда в рост ВВП был небольшим (в период с 1999 по 2008 г. занятость увеличивалась в среднем на 0,9% в год). С начала перехода к новому укладу в экономике, в периоды как спада (1991–1998 гг.), так и подъема (1999–2008 гг.), в Российской Федерации отмечалась слабая корреляция между изменениями ВВП и динамикой занятости. Так, с 1991 г. по 1998 г. ВВП снизился примерно на 40%, тогда как занятость сократилась на 13,5% (т.е., на каждый процентный пункт сжатия выпуска приходится примерно 0,35% сокращения занятости)².

¹ ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации за 2009 г.», ОЭСР, Париж, 2009 г.

² Kapelyushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O., “The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model”, *Post-Communist Economies*, Vol. 24, June 2012.

Рисунок 1.1. Валовой внутренний продукт (ВВП), увеличение уровня занятости и рост объема капиталовложений, (1995-2012 гг.)



Источник: Всемирный банк, Социально-экономические индикаторы на сайте <http://data.worldbank.org/country/russian-federation>; уровень занятости населения указан для лиц от 15 лет.

Производительность труда, которая рассчитывается как рост ВВП на час работы, увеличивалась в среднем на 5,2% в год в период с 2001 по 2007 гг., что намного выше, чем в странах ОЭСР, где этот показатель составил 1,7%³. ВВП на душу населения вырос в три раза за тот же период, но составлял только две третьих среднего уровня в странах ОЭСР (рис. 1.2.). Россия отстает от стран ОЭСР по производительности труда в таких отраслях, как строительство, недвижимость, оптовая и розничная торговля, производство машин и производственного оборудования, а также горнодобывающая промышленность⁴.

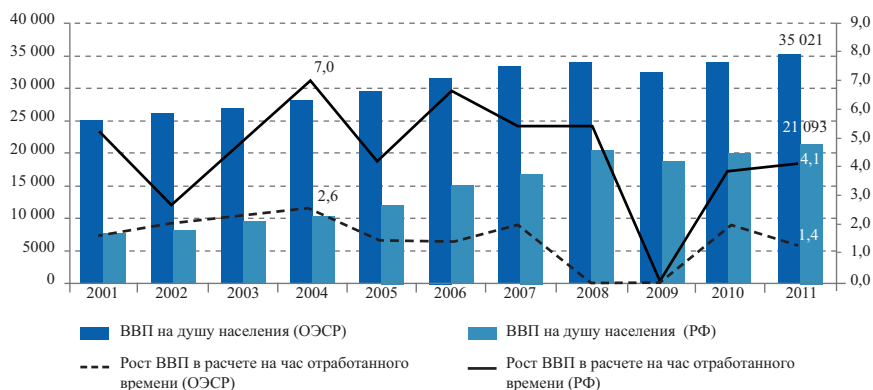
Стабилизация макроэкономической ситуации, осторожная налогово-бюджетная политика, улучшение условий для предпринимательской деятельности и повышение цен на сырьевые товары способствовали увеличению объемов выпуска продукции. Тем не менее, в разных регионах и отраслях экономики наблюдались разные темпы роста. Более высокий рост отмечался в отраслях, не связанных с внешней торговлей (строительство, финансы, оптовая и розничная торговля), тогда как темпы роста внешнеторговых отраслей (особенно сельского хозяйства и промышленности) были более скромными⁵.

³ В период 1999-2004 гг. рост производительности труда составлял в среднем почти 10% в год, причем в 2003-04 гг. этот показатель превышал 12%. Это было следствием, главным образом, более высокой загрузки производственных мощностей, которая выросла с менее 50% в начале периода реформ до почти 100% к 2003 г. См. Kapelyushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O., "The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model", Post-Communist Economies, Vol. 24, June 2012, цит. соч.

⁴ С подробным анализом отставания по производительности труда можно ознакомиться в Докладе о конкурентоспособности России в 2011 году Всемирного экономического форума, ВЭФ, Женева, 2011 г.

⁵ С 2003 г. по 2008 г. среднегодовые темпы роста составляли 1,5% в сельском хозяйстве, 4,3% в промышленности, 11,6% в строительстве, 9,6% в оптовой и розничной торговле, 12,4% в сфере финансового посредничества и недвижимости, см. статистическую базу данных ОЭСР на сайте <http://stats.oecd.org/>.

Рисунок 1.2. Производительность труда и ВВП на душу населения (2001–2011 гг.)



Источник: ОЭСР, Краткие статистические обзоры, доступно для скачивания на сайте <http://stats.oecd.org/>

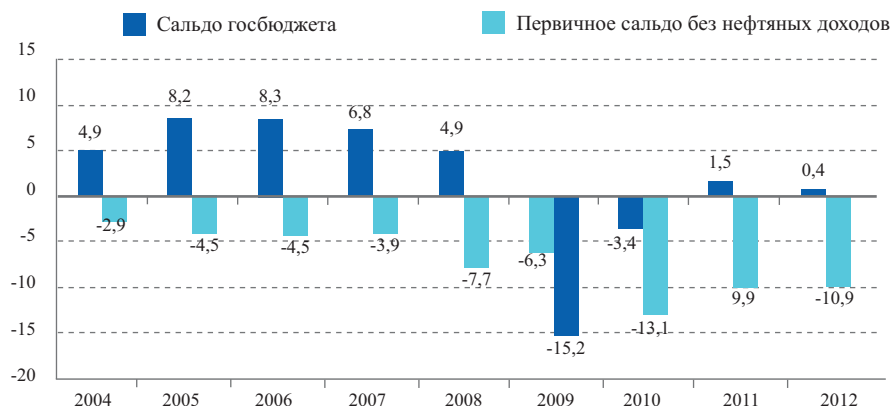
Стабилизация макроэкономической ситуации, осторожная налогово-бюджетная политика, улучшение условий для предпринимательской деятельности и повышение цен на сырьевые товары способствовали увеличению объемов выпуска продукции. Тем не менее, в разных регионах и отраслях экономики наблюдались разные темпы роста. Более высокий рост отмечался в отраслях, не связанных с внешней торговлей (строительство, финансы, оптовая и розничная торговля), тогда как темпы роста внешнеторговых отраслей (особенно сельского хозяйства и промышленности) были более скромными.

С начала переходного периода в 1990-х годах в структуре экономики Российской Федерации стала преобладать сфера услуг вместо тяжелой промышленности. Таким образом, российская экономика стала приближаться к структуре экономики стран ОЭСР. До 1992 г. доля сферы услуг в ВВП составляла менее 50%. После 1992 г. этот показатель превысил 60%, в то время как доля сельского хозяйства снизилась с чуть более 7% до примерно 4%. Доля промышленности колебалась, демонстрируя тенденцию к понижению с 1992 г. (в 1992 г. она составляла более 45%, к 2010 г. она не доходила до 36% ВВП). Другим значительным изменением стал бурный рост доли частного сектора в ВВП (с чуть менее 40% до примерно 70%). Начиная с 2004 г., доля частного сектора в ВВП несколько снизилась (до 65%) вследствие увеличения активов государства в энергетическом секторе.

В 2000-х годах темпы экономического роста, внешнеторговое сальдо и государственный бюджет стали все больше зависеть от цен на нефть и при-

родный газ. В 2005 г. несырьевой дефицит бюджета, используемый в качестве условного показателя положения в бюджетной сфере, начал значительно расти (рис. 1.3). В конце 2007 г. стала также расти инфляция (при темпах 12% в год), чему способствовал рост уровня потребления домохозяйств.

Рисунок 1.3. Баланс государственного бюджета (доля в ВВП)



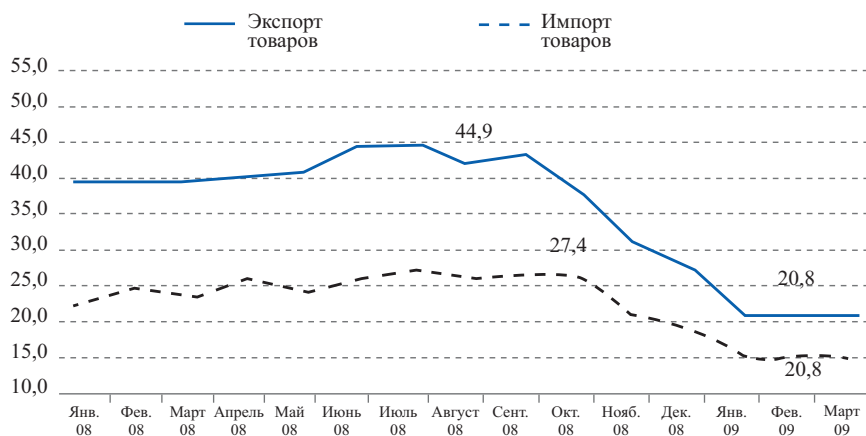
Источник: ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации», 2014 г.; база данных МВФ «Перспективы развития мировой экономики», октябрь 2013 г.

В середине 2008 г. мировой финансово-экономический кризис затронул Россию. Непомерный рост цен на активы и сокращение банковского кредитования в 2007 г. в сочетании с беспрецедентным снижением цен на нефть и другие сырьевые товары – при том, что доходы от нефти и газа составляли две трети всего объема российского экспорта и почти половину доходов государственного бюджета – привели к сокращению внутреннего спроса и росту объема выпуска. В 2009 г. в результате краха мировой торговли, усугубленного снижением цен на нефть, ВВП сократился почти на 8%, в то время как в странах ЕС-27 и ОЭСР этот показатель составлял, соответственно, 4,3% и 3,8%⁶.

На рисунке 1.4 показан объем экспорта и импорта товаров в Российской Федерации в период с июля 2008 г. по февраль 2009 г. Объем экспорта сократился более, чем на 53%, а импорта – почти на 47%. В результате сокращения мировой торговли отношение объема торговли к ВВП снизилось с 53,2 в 2008 г. до 48,1 в 2009 г.

Реальный прирост ВВП составил 0,8% во втором квартале 2008 г., -1,2% в третьем квартале 2008 г., -4,3% в четвертом квартале 2008 г., -4,7% в первом квартале 2009 г. и -1,0% во втором квартале 2009 г.

Рисунок 1.4. Экспорт и импорт с учетом сезонных колебаний, млрд. долларов США (2008–2009 гг.)



Источник: ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации», Париж, 2009 г. (цит. соч.)

С конца 2009 г. объем выпуска начал восстанавливаться, но медленными темпами (примерно по 4% в год) по сравнению с предыдущими годами, несмотря на рост цен на нефть (таблица 1.1 в начале главы). В 2010 г. на темпах экономического роста сказалось сокращение производства сельскохозяйственной продукции в связи с неблагоприятными погодными условиями и медленными темпами роста в строительстве и сфере недвижимости, в то время как во второй половине 2011 г. финансовые потрясения в еврозоне стали причиной оттока капитала и ослабления национальной валюты.

В третьем квартале 2011 г. российская экономика вернулась к докризисным темпам роста (5,3% прироста ВВП по сравнению с тем же кварталом предыдущего года), что было связано с восстановлением уровня потребления (в основном физическими лицами) и ростом сектора, связанного с внешней торговлей. Тем не менее, прирост вложений в основной капитал оставался на 3 процентных пункта ниже докризисного уровня, причем прирост прямых иностранных инвестиций (ПИИ) также снизился (2,8% ВВП) по сравнению со своим пиковым значением 4,5% в 2008 г.⁷ В 2011 г. общее сальдо государственного бюджета стало положительным (1,5% ВВП). Однако бюджетный дефицит без учета нефти оставался на уровне примерно 10% ВВП⁸.

⁷ ОЭСР, «ПИИ в цифрах», ОЭСР, Париж, 2012 г., <http://www.oecd.org/daf/internationalinvestment/FDI%20in%20figures.pdf>

⁸ Торговый баланс без учета нефти исключает доходы от нефти и газа.

В 2012 г. годовые темпы роста сократились до 3,4%, несмотря на то, что цены на нефть достигли почти рекордного уровня. В первой половине 2013 г. темпы роста снизились еще больше (до 1,4%), в основном, вследствие слабого внутреннего спроса, нарастания инфляции, ослабления внешнего спроса и падения цен на нефть. В частности, вклад потребления в совокупный рост снизился с 4,8% в 2012 г. до 3,4% в 2013 г., несмотря на низкий уровень безработицы и рост реальной заработной платы⁹.

1.2. Бедность и распределение доходов

Благодаря тому, что на протяжении десятилетия наблюдался экономический рост, численность населения с доходом ниже прожиточного минимума снизилась (с 27,5% от численности населения в 2001 г. до 12,8% в 2011 г.)¹⁰. Во время замедления темпов экономического развития в 2009 г. уровень бедности почти не увеличился, что объясняется, в основном, повышением пенсий и размера минимальной оплаты труда. В 2012 г. доля населения, живущего за чертой бедности, сократилась до 11%, т.е. до своего самого низкого уровня за два десятилетия¹¹.

Однако экономический рост незначительно повлиял на относительную бедность. Этот показатель поднялся с 17% в 1994 г. до 24% в 2004 г., а затем снова опустился в 2005 г. Фактически только в этом году группы населения с низким уровнем дохода начали получать больше, что в свою очередь привело к снижению относительной бедности¹².

Таблица 1.2. Изменение дохода в Российской Федерации, руб. (2007–2012 гг.)

	2007	2011	2012 *
Медианный эквивалентный располагаемый доход	9 309	15 603	17 032
Средний доход	12 540	20 780	22 880

(*) Предварительные данные

Источник: данные Всероссийского центра уровня жизни.

⁹ Всемирный банк, «Доклад об экономике России: структурные проблемы становятся основным фактором, ограничивающим экономический рост», Всемирный банк, Вашингтон, 2013 г.

¹⁰ Уровень прожиточного минимума законодательно установлен (Федеральный закон №134-ФЗ от 24 октября 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»). С января 2013 г. прожиточный минимум установлен на уровне 7.306 рублей в месяц на человека (Федеральный закон №233-ФЗ от 3 декабря 2012 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»)

¹¹ Всемирный банк, «Доклад об экономике России: необходимость оздоровления экономики», Всемирный банк, Вашингтон октябрь, 2012 г.

¹² Относительная бедность отражает долю населения с медианным эквивалентным доходом после вычета налогов ниже 50%, в то время как разрыв бедности показывает, сколько дохода не хватает для того, чтобы достичь черты бедности.

Неравенство доходов, измеренное с помощью коэффициента Джини, в Российской Федерации было выше, чем в среднем в странах ОЭСР (0,42 против 0,31 в 2009 г.). В период с 2001 по 2008 гг. неравенство в заработках в России было выше, чем неравенство в доходах (таблица 1.3), вследствие региональной дифференциации в оплате труда, определяемой разницей в стоимости жизни.

Таблица 1.3. Бедность и неравенство в Российской Федерации (2001–2011 гг.)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Абсолютная бедность	27,5	20,3	17,7	13,3	13,2	12,7
Относительная бедность (на основе дохода)	21,0	23,0	16,0	17,0	13,0	...
Разрыв бедности	4,5	2,6	2,1	1,3	1,3	1,2
Индекс неравенства Джини	0,397	0,403	0,409	0,423	0,422	0,401
Коэффициент Джини (зарботная плата)	...	...	0,456	0,447	0,418	...

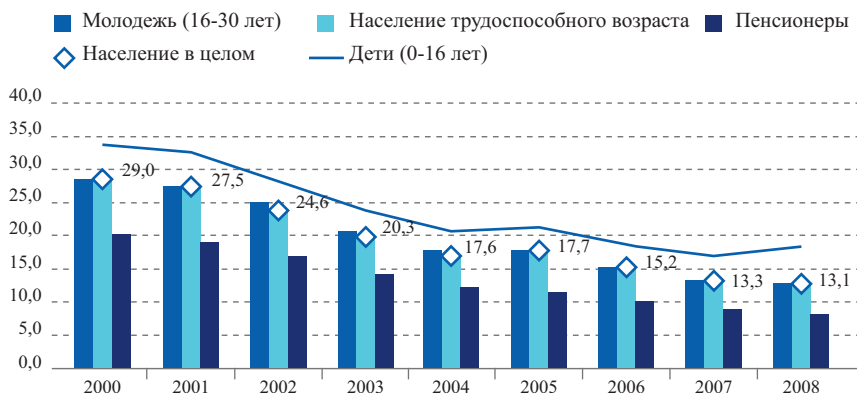
Источник: И. Денисова «Распределение доходов и уровень бедности в России», Обзор ОЭСР по социальным вопросам, занятости и миграции №132, ОЭСР, 2012 г.

Факторами, значительно сокращающими риск бедности, являются экономическая активность, наличие в семьях пенсионеров, ведение подсобного сельского хозяйства и проживание в городских районах. Наибольшее влияние на сокращение бедности оказывают экономическая активность и наличие в семье пенсионеров (20 процентных пунктов). Безработица увеличивает риск бедности на 30 процентных пунктов. Высшее образование также снижает риск бедности, но с течением времени этот фактор стал менее значимым. По данным исследований, эта тенденция объясняется ростом заработной платы в неформальном секторе экономики в городских районах, где уровень образования играет незначительную роль¹³.

Дети до 16 лет наиболее подвержены риску бедности – в 2011 г. они составляли 26,3% всего бедного населения Российской Федерации – тогда как вероятность столкнуться с риском бедности одинакова для молодых людей (от 16 до 30 лет) и лиц среднего возраста (рис. 1.5), причем женщины имеют большую вероятность столкнуться с этой проблемой, чем мужчины (20,6% и 18,6% соответственно).

¹³ Обзор ОЭСР по рынку труда и социальной политике: Российская Федерация, 2011 г., цит. выше.

Рис. 1.5. Структура бедности в Российской Федерации (2000–2008 гг.)



Источник: Обзор ОЭСР по рынку труда и социальной политике: Российская Федерация, 2011 г., цит. соч..

Доля работающих бедных, то есть лиц, имеющих занятость, но зарабатывающих меньше прожиточного минимума, снизилась с 16,5% в 2007 г. до 13,1% в 2011 г., причем сильнее всего этот феномен проявлялся в сельском хозяйстве, образовании и сфере бытовых услуг. Другой группой, подвергающейся риску бедности, являются низкооплачиваемые работники (зарабатывающие не более, чем два прожиточных минимума, что в 2011 г. соответствовало 60% средней заработной платы), доля которых составляет 28,9% всего занятого населения¹⁴.

Данные о бедности показывают, что работающие бедные имеют меньше шансов преодолеть бедность, чем другие группы населения. Это говорит о сложностях, с которыми сталкиваются низкооплачиваемые работники, которые хотят увеличить свой доход до уровня выше черты бедности.

Таблица 1.4. Работающие бедные в Российской Федерации (1995–2011 гг.)

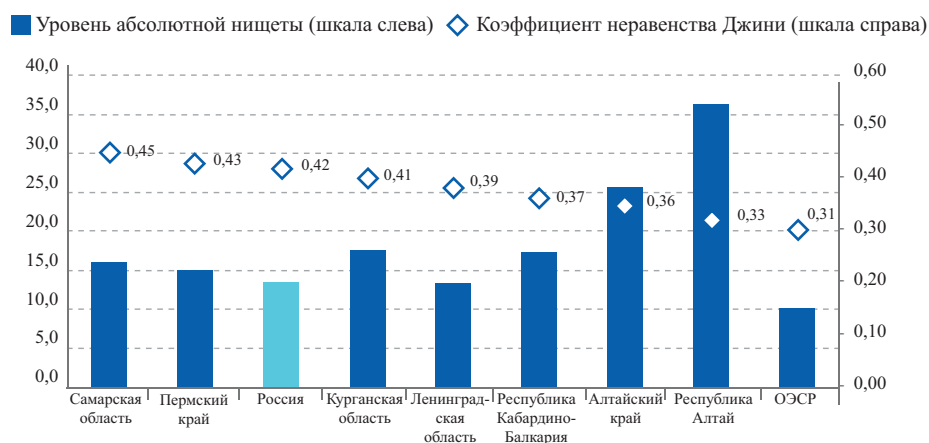
	1995	2000	2001	2002	2005	2006	2007	2011
Доля работающих бедных	32,5	25,7	23,9	18,9	24,4	22,2	16,5	13,1

Источник: И. Денисова «Распределение доходов и уровень бедности в России», ОЭСР, 2012, цит. соч.

¹⁴ В 2011 г. прожиточный минимум составлял 6.157 руб.

В виду различий в уровне ВВП на душу населения, темпах роста, уровне оплаты труда и ситуации на рынке труда, уровень неравенства и бедности значительно варьируются в региональном разрезе (рис. 1.6). Регионы сильно отличаются друг от друга по уровням экономической активности, занятости и безработицы в связи с неравномерными тенденциями роста и концентрацией рабочих мест в наиболее благополучных регионах. Стремительный рост цен на нефть и природные ресурсы способствовал увеличению разрыва в уровне ВВП в регионах. К 2008 г. уровень ВВП в самом богатом регионе был в 24 раза выше, чем в беднейшем. Однако неравенство доходов наиболее характерно для регионов с более высокими темпами экономического роста. Наивысшее значение индекса неравенства по сравнению со средним по Российской Федерации (0,42) отмечается в Москве (0,52), а самое низшее – в Республике Ингушетия (0,33). В 9 из 83 регионов России индекс неравенства превысил общенациональный средний показатель.

Рисунок 1.6. Неравенство и бедность в отдельных регионах Российской Федерации (2009 г.)



Источник: И. Денисова «Распределение доходов и уровень бедности в России», 2012 г., Обзор ОЭСР по социальным вопросам, занятости и миграции, ОЭСР, 2011 г., цит. соч.

Несмотря на по-прежнему значительные региональные различия в уровне жизни и возможностях занятости, внутренняя миграция находится на низком уровне и становится менее активной с течением времени. Межрегиональная миграция по отношению к совокупному населению сократилась с 1% в 1995 г. до 0,6% в 2010 г.¹⁵ В связи с тем, что не все мигранты регистри-

¹⁵ Обзор ОЭСР по рынку труда и социальной политике: Российская Федерация, 2011 г., цит. выше; РОССТАТ Демографический ежегодник России 2010, Москва, 2011 г.

руются на новом месте жительства, эти цифры могут быть занижены. В самом деле, обследование процесса перехода от учебы к трудовой жизни, которое проводилось в 11 субъектах Российской Федерации в 2012 г., показывает, что 16% молодых респондентов (от 15 до 29 лет) сменили место жительства, главным образом, по семейным обстоятельствам (59,3%) и в целях обучения и подготовки (17,1%). Лишь 9,5% переехали в целях более выгодного трудоустройства (12,5% мужчин и 6,5% женщин)¹⁶. Низкая внутренняя миграция может объясняться целым рядом факторов, например, невозможностью позволить себе расходы, связанные с обустройством в быстро развивающемся районе, а также конвергенцией доходов и заработной платы между регионами, что сократило стимулы для миграции, особенно с 2000-х гг.

Примерно 14% всех российских мигрантов выезжают за границу, в основном, в страны СНГ, например, в Украину (31,9% в 2013 г.), Казахстан (21,9%) и Белоруссию (6,3%). В 2013 г. молодежь в возрасте от 15 до 24 лет составляла 10,2% от общей численности российских граждан, которые выехали за границу¹⁷.

¹⁶ ILO, Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation, ILO Geneva, 2013 (готовится к публикации).

¹⁷ ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, «Тенденции международной миграции: половозрастной состав мигрантов», база данных ООН, 2013 г.

2 РЫНОК ТРУДА МОЛОДЕЖИ

2.1. Социально-демографические характеристики молодежи

Демографические данные по Российской Федерации свидетельствуют о том, что в 2013 г. численность населения составляла примерно 143,3 млн человек (из них 46,2% мужчины и 53,8% женщины), тогда как в 1990 г. этот показатель составлял 148 млн человек. Сокращение общей численности населения произошло из-за того, что продолжительность жизни падает (74,2 года у женщин и 62 года у мужчин) в связи с высокой смертностью, особенно среди мужчин взрослого возраста, низкой рождаемостью, отмечаемой в конце 1980-х гг. (1,2 ребенка на 1 женщину) и миграцией за границу (в 2013 г. мигранты составляли 7,6% общей численности населения).

Демографические прогнозы говорят о том, что в течение следующих десятилетий численность населения будет продолжать снижаться, что приведет к повышению демографической нагрузки (с 20% в 2013 г. до 37% в 2050 г.). По прогнозам, в странах ОЭСР нагрузка увеличится еще больше (50% в 2050 г.). Однако, если в странах ОЭСР это произойдет вследствие увеличения доли пожилых людей (при сравнительно стабильной численности населения трудоспособного возраста), то в Российской Федерации – в основном, вследствие сокращения трудоспособного населения (по прогнозам, на 14,3 млн человек или 14% текущей численности трудоспособного населения). К 2050 г. численность молодежи (в возрасте 15–24 лет) сократится на 2,6 млн человек, в то время как группа 25–64 лет станет меньше примерно на 11,6 млн человек.

Таблица 2.1. Оценка и прогнозы численности населения в процентах, Российская Федерация (1990–2050 гг.)

	1990	2000	2005	2010	2013	2030	2050
0-14 лет	23,0	18,1	15,2	15,2	16,1	15,7	17,3
15-24 лет	13,3	15,9	16,8	14,6	12,2	12,3	10,5
15-29 лет	21,3	22,9	24,4	22,9	20,9	17,7	16,4
15-64 лет	67,0	69,6	70,9	72,0	70,9	65,1	61,8
Старше 65 лет	10,0	12,4	13,9	12,8	13,0	19,2	20,9
Коэффициент демографической нагрузки (лица пожилого возраста) (*)	17	20	22	19	20	33	37

(*) Доля населения старше 65 лет в общей численности населения в возрасте от 20 до 64 лет.

Источник: Демографические оценки и прогнозы ООН, http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_indicators.htm

Тенденции демографического развития России поднимают ряд важных вопросов в отношении образования, рынка труда и социальной политики. Во-первых, Россия уже переживала быстрые демографические изменения, при которых в различные периоды наблюдались значительные колебания величины возрастных групп. Эта черта возрастной структуры России требует гибкости в планировании услуг, в частности, образования и занятости. Во-вторых, высокая смертность взрослого населения говорит о том, что необходимо принимать более активные меры по совершенствованию системы здравоохранения. Наконец, рождаемость в стране может еще больше снизиться, если, как и в Западной Европе, детородный возраст будет увеличиваться.

2.1.1. Тенденции развития системы образования

Уровень образования населения Российской Федерации является одним из самых высоких в мире¹⁸. Как среди мужчин, так и среди женщин наблюдается высокий уровень грамотности (99,8% и 99,7%, соответственно), при этом большой разницы между городской и сельской местностью не наблюдается (99,9% и 99,5%, соответственно). Общий коэффициент охвата начальным и средним (обязательным) образованием также высок: 97,9% детей в возрасте 7-17 лет посещают школу.

Российская Федерация добилась также значительных успехов, повышая уровень образования более молодых поколений. В 2011 г. около 94% лиц в возрасте 25-34 лет закончили старшие классы средней школы, в то время

¹⁸ В 2011 г. Россия занимала 25 место из 139 стран по показателю, измеряющему уровень образования, в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, намного опередив Бразилию (51-ое место), Китай (96-ое место) и Индию (108-ое место).

как среди населения в возрасте 55-64 лет данного уровня образования достигли 91% людей (средние показатели по странам ОЭСР 82% и 62%, соответственно). Высшее образование получили 56% людей в возрасте 25-34 лет и 49% в возрасте 55-64 лет ¹⁹.

Данные об уровне образования молодых людей в возрасте 15-24 лет говорят о том, что в 2012 г. половина этой группы имела законченное среднее образование (34% среднее, 16% среднее специальное образование), а 20,8% получили диплом о высшем образовании (высшее специальное или диплом бакалавра)²⁰. Молодые девушки отстают от молодых людей по наличию начального профессионально-технического образования (9,3% против 15,3%), но опережают по высшему образованию: 24,8% девушек получили диплом о высшем образовании по сравнению с 16,8% молодых людей (Таблица 2.2).

Таблица 2.2. Уровень образования молодежи (15-24 лет), Российская Федерация (2012 г.)

15-24 лет	Всего	Мужчины	Женщины
Начальное образование	1,9	1,8	2,1
Незаконченное среднее	15,0	16,6	13,5
Законченное среднее	34,0	34,3	33,8
Начальное профессионально-техническое	12,2	15,2	9,3
Среднее профессионально-техническое	16,0	15,3	16,6
Высшее образование	20,8	16,8	24,8

Источник: Росстат, «Исследование перехода от учебы к трудовой жизни», 2012 г.

Вместе с тем, вследствие демографических причин в период с 2000 по 2010 гг. количество школьников в образовательных учреждениях сократилось на 34% (с 19,5 млн до менее чем 13 млн). В ходе последующей реорганизации системы общего образования сократилось число общеобразовательных учреждений (с более чем 66 тыс. до чуть более 48 тыс.). В те же годы количество учащихся в учреждениях начальной профессиональной подготовки сократилось более чем на 40%, в то время как число учащихся средних профессионально-технических учреждений снизилось примерно на 10%²¹. В период с 1998 по 2010 гг. количество студентов ВУЗов выросло почти вдвое

¹⁹ В 2011 г. примерно 94% взрослого населения, как минимум, закончили старшие классы средней школы (по сравнению с 75% в странах ОЭСР), и более половины получили высшее образование (53% в отличие от 32% в странах ОЭСР). Доля работников с дипломом о высшем образовании (51%) в России превышает этот показатель во многих странах ЕС, таких как Финляндия (34%), Германия (24%) и Польша (20%), и США (50%). Тем не менее, также отмечается, что большинство лиц на 5 ступени МСКО прошли обучение по программам ступени 5В МСКО. Примерно 7% работников имеют только начальное образование. Доклад ОЭСР «Краткий обзор образования – 2013» (Российская Федерация), ОЭСР Париж, сентябрь 2013 г.

²⁰ Росстат, данные обследования населения по проблемам занятости, 2012 г.

²¹ В 2010 г. система начальной профессиональной подготовки была объединена с системой среднего профессионального образования.

(с 3,5 млн до 7,1 млн человек). При этом увеличилось количество выпускников профессиональных училищ, которые поступали в ВУЗы.

Спрос на высшее гуманитарное образование (педагогика, гуманитарные науки и искусство, социальные науки, экономика и право) увеличивался быстрее, чем на техническое (естественные науки, инженерное дело, сельскохозяйственные дисциплины, медицина). С 2000 г. количество абитуриентов, поступающих на платные места в ВУЗах (по специальностям, наиболее востребованным среди поступающих, но менее востребованным на рынке труда), стало превышать количество абитуриентов, поступающих на бюджетные места (выделенные на основе изучения спроса на рынке труда в предыдущем году). Как показывают исследования, высшее образование начало приносить в 2000-х большой доход – 8–10%, по сравнению с доходом до перехода к рыночной экономике – примерно 2–4%, что отчасти объясняет увеличение количества людей, поступающих в ВУЗы, и расширение сети негосударственных высших учебных заведений. Тем не менее, факты говорят о том, что доход работников, связанный с высшим образованием, снижается, в отличие от дохода, связанного со средним специальным образованием. В 2012 г. уровень безработицы среди молодежи (в возрасте 15–24 лет) с высшим образованием существенно отличался от уровня безработицы молодежи со средним специальным образованием (соответственно 11,8% и 10,4%, см. таблицу 2.3).

Таблица 2.3. Положение молодежи в возрасте 15–24 лет на рынке труда в зависимости от уровня образования (2012 г.)

15-24 лет	Уровень активности	Уровень занятости	Уровень безработицы
Начальное образование	6.9	5.2	25.1
Незаконченное среднее	12.4	9.4	24.7
Законченное среднее	24.6	19.6	20.3
Начальное профессионально-техническое	86.5	76.7	11.3
Среднее профессионально-техническое	85.6	76.7	10.4
Высшее образование	88.7	78.3	11.8

Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

2.2. Рынок труда молодежи

Мощный экономический рост в течение почти 10 лет в сочетании с сокращением численности населения трудоспособного возраста привели к

значительным положительным изменениям на российском рынке труда. Как показывают данные обследования населения по проблемам занятости (ОПС), показатели рынка труда как для молодежи, так и для взрослого населения в 2012 г. большей частью были лучше, чем показатели для стран ЕС-27 (таблица 2.4).

Таблица 2.4. Основные показатели рынка труда Российской Федерации и ЕС-27 с разбивкой по возрасту и полу, 2012 г.

Возрастные группы	Уровень экономической активности, %	Уровень безработицы	Уровень занятости (доля занятых в общей численности населения соответствующей возрастной группы)
Всего			
15–64 лет	73,0	5,5	69,0
15–24 лет	39,5	14,8	33,7
2–64 лет	80,7	4,4	77,1
ЕС-27 (15–64)	71,8	10,6	64,2
ЕС 27 (15–24)	42,6	22,8	32,9
25–64 лет	77,8	9,2	70,7
Мужчины			
15–64 лет	78,1	5,8	73,6
15–24 лет	43,8	14,5	37,5
25–64 лет	86,7	4,7	82,6
ЕС-27 (15–64)	78,0	10,5	69,8
ЕС 27 (15–24)	45,5	23,4	34,9
25–64 лет	84,9	9,1	77,2
Женщины			
15–64 лет	68,2	5,1	64,7
15–24 лет	35,1	15,1	29,8
25–64 лет	75,3	4,1	72,2
ЕС-27 (15–64)	65,6	10,6	58,6
ЕС 27 (15–24)	39,6	22,0	30,9
25–64 лет	70,9	9,3	64,3

Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012, и база данных ЕВРОСТАТ на сайте http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

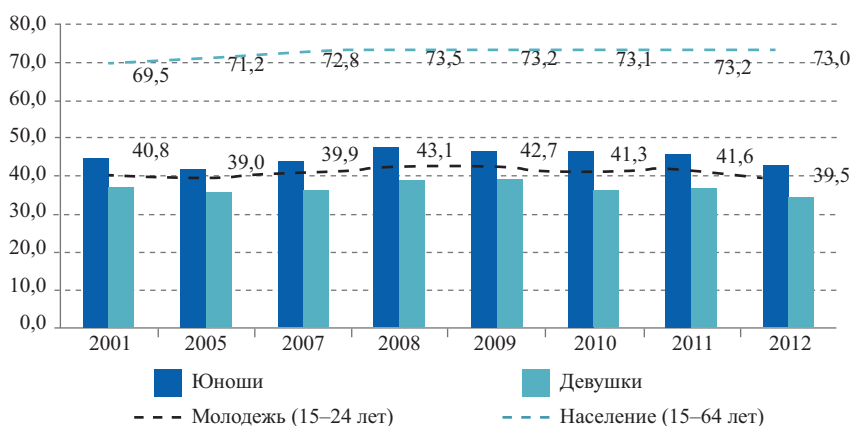
Уровень экономической активности лиц в возрасте 15–64 лет увеличился с 69,5% в 2001 г. до 73% в 2012 г.; за тот же период уровень занятости возрос с 63,2% до 69%. Безработица снизилась с максимального уровня 13,2%, отмеченного в 1999 г., до 5,5% в 2012 г., при этом доля лиц, находившихся в состоянии затяжной безработицы (от одного года и более), также снизилась за тот же период с 47% до менее чем 31%.

2.2.1. Экономическая активность молодежи

В 2012 г. экономическая активность молодежи в возрасте 15-24 лет в Российской Федерации находилась на уровне 39,5%, что несколько ниже, чем отмечается в странах ЕС-27 (42,6%). Как и в Европе, молодые мужчины в Российской Федерации проявляют большую активность на рынке труда по сравнению с женщинами (43,8% и 35,1% соответственно).

Данные об уровне экономической активности среди лиц трудоспособного возраста говорят о том, что он рос в период с 2005 по 2008 гг. и немного выровнился в последующие годы (рис. 2.1). Уровень экономической активности молодежи в возрасте 15-24 лет за тот же период также повысился при том, что среди молодых мужчин темпы роста были немного быстрее, чем среди молодых женщин. Снижение уровня активности молодежи, отмечающееся с 2009 г., было более заметным среди молодых женщин, чем среди мужчин: если среди первых этот уровень снизился с 38,8% в 2009 г. до 35,1% в 2012 г., то среди последних за тот же период – с 46,4% до 43,8%. Тот факт, что уровень экономической активности молодежи почти на 33 процентных пункта ниже, чем среди взрослого населения в возрасте от 25 до 64 лет, объясняется высокой долей посещающих учебные заведения (примерно 51% молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет в 2012 г.). В возрастной группе 15-29 лет уровень экономической активности в 2012 г. составлял 58,5% (63,5% у мужчин и 53,4% у женщин), что выше, чем было отмечено у той же возрастной группы в странах ЕС-27 (57%, при 60,9% у мужчин и 53,1% у женщин).

Рисунок 2.1. Экономическая активность молодежи (в возрасте 15–24 лет) с разбивкой по полу, 2001–2012 гг.



Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2001–2012 гг.

Экономический кризис 2008-2009 гг. незначительно сказался на уровне экономической активности как молодежи (15-24 лет), так и взрослого населения (25-64 лет). В период с 2008 по 2010 гг. уровень активности взрослого населения снизился на 0,8 процентных пунктов (0,6 процентных пунктов у мужчин и 1,1 у женщин), тогда как у молодежи снижение составило 1,8 процентных пунктов (при равном распределении между мужчинами и женщинами). Наиболее значительное снижение активности наблюдалось у лиц старшего возраста (55-64 лет), особенно мужчин (минус 4,4 процентных пунктов против 2,2 у женщин в той же возрастной группе).

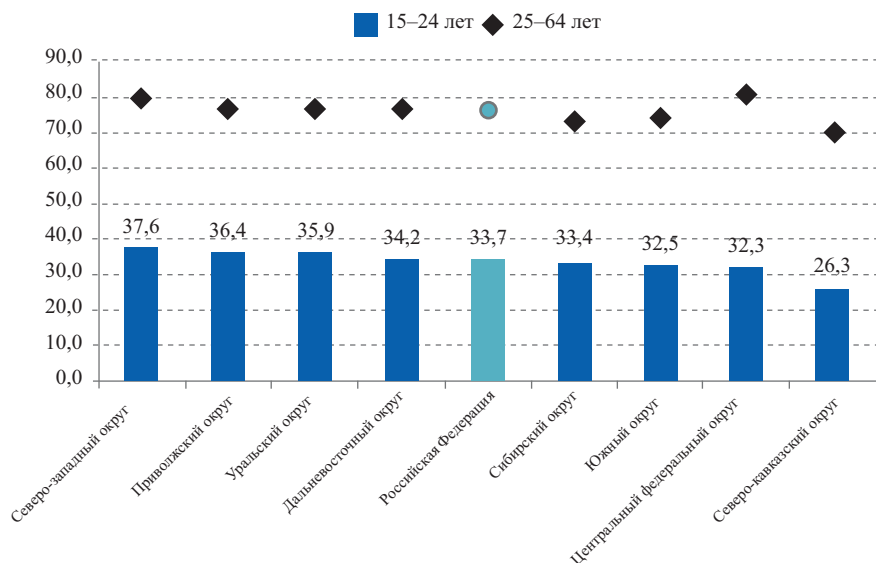
2.2.2. Занятость молодежи

В 2012 г. уровень занятости молодежи в возрасте 15-24 лет в общей численности экономически активного населения в Российской Федерации составил 33,7%, что в два раза ниже уровня занятости среди взрослого населения (77,1%). При этом юноши чаще имеют возможность трудоустроиться, чем девушки (37,5% и 29,8% соответственно). Уровень занятости молодежи в Российской Федерации превышает значение этого показателя в странах ЕС-27 за тот же год (32,9%), но он немного ниже среднего показателя по странам ОЭСР (39,7%)²². При этом данный уровень меняется, если к определению молодежи добавить лиц в возрасте 25–29 лет (до 52,9%, что намного выше, чем 46,7% в странах ЕС-27). Это указывает на то, что многие трудности, с которыми молодежь сталкивается на российском рынке труда, преодолеваются по мере взросления (и приобретения опыта работы).

Как следует из рис. 2.2, в среднем более высокий уровень занятости молодежи отмечается в Северо-западном округе (в связи с тем, что в таких регионах, как Мурманская, Вологодская, Новгородская, Псковская область, а также Республика Коми, его значение превышает 40%), а самый низкий – в Северо-кавказском округе, в основном, вследствие крайне низкого уровня занятости молодежи в Республике Ингушетия (3,9%). В Центральном федеральном округе отмечается наибольший разрыв в уровнях занятости молодежи и взрослого населения (в 2,6 раза), причем в Московской (26,3%) и Тамбовской области его значение ниже среднего. В Республике Удмуртия (Приволжский округ) и Владимирской области (Центральный округ) уровень занятости молодежи более, чем на 10 процентных пунктов выше, чем в среднем по стране (45,8% и 44%, соответственно).

Более высокий показатель доли занятой молодежи в общей численности экономически активного населения в странах ОЭСР связан с тем, что в таких странах как Австралия, Австрия, Канада, Дания, Исландия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Швейцария и Великобритания этот показатель превышает 50%. См. на сайте <http://stats.oecd.org/>.

Рисунок 2.2. Уровень занятости молодежи и взрослого населения в округах Российской Федерации, 2012 г.

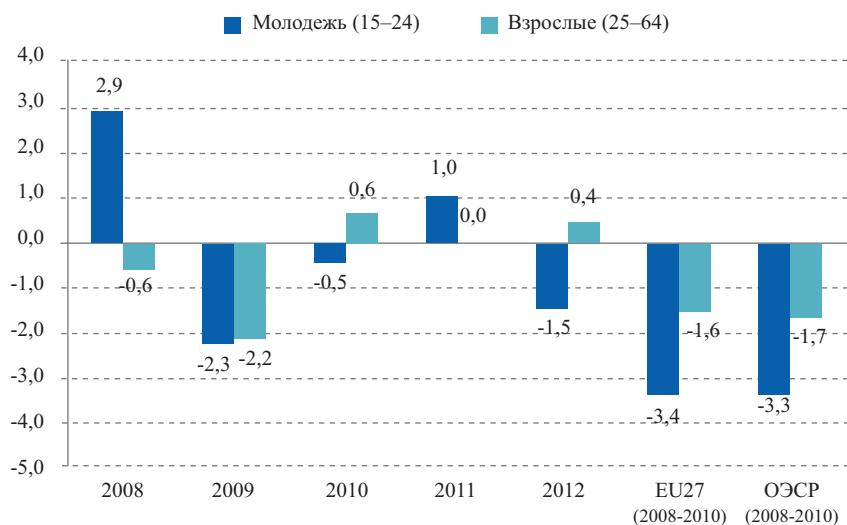


Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

Подобно экономической активности, уровень занятости молодежи постоянно рос в период с 2005 по 2008 гг. и снижался в 2009 и 2010 гг. Однако, как показано на рис. 2.3, экономический кризис не оказал такого сильного влияния на занятость молодежи в России, как в странах ЕС-27 и ОЭСР, где наблюдалось значительное снижение этого показателя (соответственно, на 3,4 и 3,3 процентных пунктов в период с 2008 по 2010 гг.).

В 2009 г. уровень занятости трудоспособного населения снизился на 1,8 процентных пунктов, т. е. намного меньше, чем снижение ВВП в том же году (7,8%). В период с 2010 по 2011 гг. уровень занятости снова начал расти, хотя и не так быстро. Напротив, среди молодежи после некоторого роста в 2011 г. занятость снова снизилась в следующем году. Однако это последнее снижение было, как минимум, отчасти вызвано 6,2% сокращением населения в возрасте 15–24 лет.

Рисунок 2.3. Изменения уровня занятости среди молодежи и взрослого населения в Российской Федерации, ЕС-27 и ОЭСР (2008–2010 гг.)



Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2001–2011 гг.

Медленный рост занятости в 2011 г. был следствием негативного соотношения между созданием и ликвидацией рабочих мест в обрабатывающих отраслях (где потери составили 28.800 мест), а также в электроэнергетике и газовой отрасли (где потери составили 8.500 мест)²³. Напротив, в 2012 г. количество вакантных рабочих мест возросло на 2,2% (против 1,6% в 2011 г.) вследствие появления большего числа вакансий в финансовой сфере, транспорте, телекоммуникационной отрасли и энергетике²⁴.

В период кризиса (2008–2010 гг.) численность занятой молодежи сократилась на 13,5%²⁵. Как и в странах ЕС и ОЭСР, общее снижение уровня занятости особенно сильно сказалось на мужчинах, городских работниках и малоквалифицированных кадрах. Тот факт, что снижение уровня занятости сильнее повлияло на молодых мужчин, чем на взрослых (-3,2 процентных пунктов и -1,3 процентных пунктов в 2009 г.), связан со структурой занято-

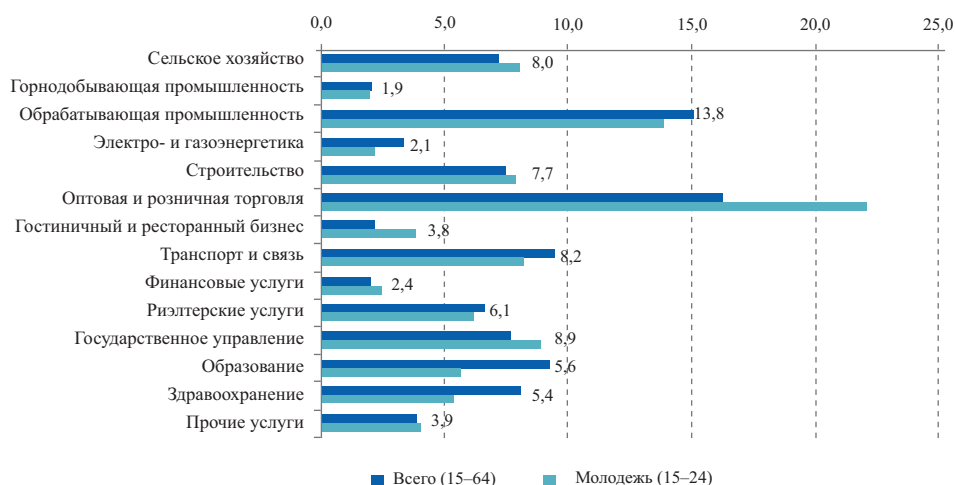
²³ Росстат, «Обследование организаций», 2011 г.

²⁴ Уровень вакансий – это доля вакантных рабочих мест по сравнению с их общим количеством (численностью занятых). См. Всемирный банк, «Доклад об экономике России: восстановление и перспективы дальнейшего развития», № 29: Всемирный банк, Вашингтон, 2013 г.

²⁵ Общая занятость в возрастной группе 25–49 лет за тот же период увеличилась менее, чем на 1%, тогда как у более старших возрастных групп (старше 50 лет) рост превысил 8%.

сти молодежи в Российской Федерации и концентрацией юношей в отраслях, сильнее всего затронутых кризисом (таких как обрабатывающая промышленность, строительство и определенные секторы сферы услуг). Так, уровень занятости молодежи в промышленности и строительстве снизился на 20%, в сфере услуг – на 13,5%. Во время экономического спада занятость в сфере здравоохранения и государственных услуг, где традиционно преобладают женщины, даже повысилась (на 4,5% в период с 2008 по 2009 гг.). Как показывает отраслевая структура занятости (рис. 2.4 ниже), молодежь 15-24 лет работает, в основном, в оптовой и розничной торговле, обрабатывающей промышленности, сфере государственного управления, в транспортной и телекоммуникационной отрасли, строительстве и сельском хозяйстве.

Рисунок 2.4. Общий уровень занятости и уровень занятости среди молодежи по отраслям экономики в Российской Федерации, 2012 г. (%)



Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

Однако отраслевая структура занятости молодежи значительно варьируется при сравнении округов между собой и входящих в них регионы. Так, доля молодежи (15–24 лет), занятой в сельском хозяйстве в Северо-кавказском округе, в три раза больше, чем в среднем по стране (25,4% против 8%), причем в Республике Дагестан в этом секторе занято почти 45% всех молодых работников. Доля молодежи, занятой в сельском хозяйстве, также превышает 20% в Алтайском крае (Сибирский округ) и Тамбовской области (Центральный округ). Во Владимирской и Калужской области (Центральный округ), Новгородской области (Северо-западный округ), в Республике Карачаево-Черкесия и Чеченской Республике (Северо-кавказский округ), Ульяновской

области (Приволжский округ) доля молодежи, занятой в обрабатывающей промышленности, в 1,5 раза выше, чем в среднем по стране. В Чеченской Республике (Северо-кавказский округ) доля молодежи в строительстве более, чем в 4 раза выше, чем в среднем по стране (29,7% против 7,7%). В Камчатском крае (Дальневосточный округ), Республике Тыва (Сибирский округ) и Еврейской автономии (Дальневосточный округ) доля молодежи в сфере государственного управления в два раза выше, чем в среднем по стране. Наконец, в Республике Алтай (Сибирский округ) в сфере образования работает в два раза больше молодых людей, чем в среднем по стране (12,1% против 5,6%).

Структура занятой молодежи (15-24 лет) по уровню образования свидетельствует о более высоком удельном весе имеющих профессионально-техническое образование, чем в других группах (таблица 2.2.). В 2012 г. более 20% молодых работников имели высшее образование (27% женщин и 15,2% мужчин), более половины (52,2%) закончили средние образовательные учреждения. При этом среднее профессионально-техническое образование имели 24,8% молодых работников (хотя такой уровень образования отмечается лишь у 16% всего молодого населения), а начальное профессионально-техническое – 20% всех молодых работников (при наличии такого уровня образования лишь у 12,2% всего молодого населения в 2012 г.).

Как показывает численность работающих не по профессии с разбивкой по полу (29% всех молодых работников, см. область штриховки в таблице 2.5 ниже), юноши чаще, чем девушки, имеют слишком высокую (33% и 24,1%). Как показывает сводный анализ этих данных и структуры занятости молодежи по уровню образования, высокий уровень образования у мужчин не очень ценится на рынке труда²⁶. При этом в общей численности имеющих непрофильное образование преобладают выпускники учреждений среднего и высшего образования, занятые малоквалифицированным трудом, и выпускники ВУЗов, занятые ремесленным и другим связанным трудом, работающие операторами машин и оборудования, а также в сфере торговли и услуг. Во всех этих категориях – кроме сферы торговли и услуг – доля молодых работников мужского пола выше, чем женского. Из всех работающих молодых мужчин малоквалифицированным трудом занято 17,8% (у женщин – 6,5%), тогда как ремесленным и другим связанным трудом занято 21,8% всех работников мужского пола (у женщин – 4,3%), тогда как 15,9% работают операторами машин и оборудования (у женщин – 1,9%). У молодых женщин почти 15% тех, кто работает не в соответствии со своим уровнем образования – это выпускники ВУЗов, занятые секретарским и канцелярским трудом, а также работающие в сфере торговли и услуг.

²⁶ Численность имеющих слишком высокую квалификацию получается несколько меньше, если принимать в расчет группу 15-29-летних (27%). Однако половая структура имеющих избыток квалификации остается практически прежней: 30% молодых работников мужского пола и 22% женского пола.

Таблица 2.5. Численность работающих не по профессии согласно МСКЗ и МСКО, 2012 г., (тыс. чел.)

МСКЗ-08 Основные группы		МСКО-97 Уровень образования						
		0	1	2	3	4	5	6
1	Руководящие кадры	...		30,1			138,4	
2	Специалисты	0,1		36,1			923,9	
3	Технические кадры	0,3		252,8			803,3	
4	Канцелярские работники	0,7		105,0			136,7	
5	Работники торговли и услуг	4,3		893,4			452,2	
6	Квалифицированные работники в сельском, лесном, рыбном хозяйстве	15,0		257,0			36,9	
7	Ремесленные и связанные профессии	1,5		661,6			256,7	
8	Операторы машин и оборудования, работники сборочных производств	2,3		449,5			185,6	
9	Малоквалифицированные профессии	13,9		707,2			115,3	

Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

Большинство молодежи (в возрасте от 15 до 24 лет) работают по найму (93,2% всех работников в 2012 г.), при этом разница между мужчинами и женщинами небольшая (таблица 2.6). В 2012 г. самостоятельно занятые составляли 6,8% всей занятой молодежи, причем юношей из них немного больше, чем девушек (7,1% и 6,4%, соответственно). Такая структура, особенно в группе 20-24-летних, почти точно совпадает со структурой групп взрослого возраста (старше 25 лет), где работающие по найму составляют подавляющее большинство.

Как показывает изменение половой структуры самозанятой молодежи с течением времени, в начале десятилетия доля женщин была больше, чем мужчин (9,6% и 8,3%, соответственно, в 2001 г.). К 2007 г. половая структура выровнялась (по 7,8%), тогда как с 2008 г. юноши стали чаще заниматься самостоятельным трудом, чем девушки. Напротив, в течение этого же периода у мужчин взрослого возраста доля самозанятых была неуклонно выше, чем у женщин (7,7% против менее чем 6%). Данные о самостоятельной занятости показывают, что большая часть молодежи занята самостоятельным трудом (87,1% в 2012 г.); из них 8,7% работают в семейном хозяйстве; 0,4% – в кооперативах и 3,8% предприниматели. Интересно, что юноши составляют свыше двух третей тех, кто работает в своем семейном хозяйстве (66,8%), и, вероятнее всего, заняты сельскохозяйственным трудом.

Таблица 2.6. Структура занятости молодежи в Российской Федерации (2001–2012 гг.)

	2001	2007	2012
Отрасль экономики			
Сельское хозяйство	12.7	10.4	8.0
Промышленность	26.5	26.0	25.6
Сфера услуг	60.8	63.6	66.4
Статус занятости			
Работающие по найму	91.1	91.9	93.2
Самозанятые	8.8	7.8	6.8
Вид трудового договора			
Полная занятость	96.9	97.3	97.2
Частичная занятость	3.2	2.8	1.8
<i>Вынужденная частичная занятость</i>	27.3	27.7	21.2
Бессрочный	82.2	76.9	82.7
Срочный	12.1	12.5	8.0
Гражданско-правовой	1.5	3.5	1.8
Устная договоренность	4.2	7.0	7.4

Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы» за различные годы

С 2002 года наблюдается заметный рост числа занятых на основе гражданско-правовых договоров, срочных договоров и устной договоренности. Например, количество работников, заключающих срочный контракт, удвоилось за 1999–2008 гг. Затем во время экономического кризиса 2009 г. эта цифра резко сократилась, так как в период экономического спада их увольняли в первую очередь²⁷. Как показано в таблице 2.5, нетипичные формы занятости были более распространёнными в период с 2001 г. (17,8% всех молодых работников) по 2007 г. (23,4%), затем их использование сократилось до 19,1%. Как показывают данные в таблице 2.5 выше, нетипичные формы занятости среди молодежи возросли с 17,8% в 2001 г. до 23,4% в 2007 г., а затем установились на уровне 17,2% в 2012 г. Это снижение объясняется тем, что уровень временной занятости молодежи в период кризиса (2007–2010 гг.) снизился более, чем на 21%, тогда как постоянная занятость уменьшилась только на 2,6%.

Число девушек, имеющих временную работу, сокращалось гораздо быстрее, чем число юношей (сокращение на 34% в период с 2007 по 2010 гг., по сравнению с 16,6% снижением среди юношей), но постоянную работу

²⁷ Обзор ОЭСР по рынку труда и социальной политике: Российская Федерация, 2011 г., цит. выше.

получили в два раза больше молодых женщин, чем мужчин. В результате этого, по данным на 2010 г., юноши чаще, чем девушки, работали на временной основе (14,4% против 5,5%), а также по устной договоренности (7,9% против 4,9%). К 2012 г. доля имеющих временную работу сократилась как у молодых мужчин, так и женщин (до 10,7% и 4,5%, соответственно), но доля работающих по устной договоренности выросла среди представителей обоих полов (9,1% у мужчин и 5,3% у женщин).

Распределение занятости по виду трудового договора и уровню образования (см. таблицу 2.7) показывает, что чем ниже уровень образования молодежи, тем выше вероятность использования нетипичных трудовых договоров, причем свыше 1/3 молодых людей, не имеющих начального образования, работают по устной договоренности, а еще 16% заняты временным трудом.

Таблица 2.7. Структура занятости молодежи в Российской Федерации по виду трудового договора и уровню образования (2012 г.)

Образование	Вид трудового договора			
	Бессрочный	Срочный	Гражданско-правовой	Устный
Неполное начальное	45,4	16,1	5,8	32,6
Начальное	62,7	10,9	2,9	23,6
Среднее	72,5	11,6	3,2	12,7
Начальное профессионально-техническое	83,2	8,3	1,6	7,0
Среднее профессионально-техническое	88,2	6,4	1,2	4,2
Высшее	92,3	5,0	0,8	1,9

Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

Молодые люди с более низким уровнем образования, работающие в строительстве, торговле и сельском хозяйстве, как правило, чаще работают на основе временного трудового договора, чем другие группы. Вероятность временной занятости также повышается для имеющих семью, живущих в городской местности или в регионе с высоким уровнем безработицы²⁸, причем степень распространения нетипичных договоров зависит не только от отра-

²⁸ Karabchuk T., "Temporary employment in Russia: why mostly men?", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 9, n. 2, 2012.

сли, но и структуры собственности, размера и возраста предприятий. В России такие договоры чаще используются на крупных и средних (по сравнению с малыми) и государственных (по сравнению с частными) предприятиях. Это вызвано двумя основными причинами. Прежде всего, выбор нестандартного трудового договора связан с реструктуризацией – процессом, затрагивающим, в основном, старые крупные и средние предприятия, все еще находящиеся в собственности государства. Во-вторых, крупные и средние предприятия часто характеризуются удерживанием рабочей силы, что является наследием прошлого, и в условиях специфического спроса на труд избегают применять стандартные трудовые договоры в связи с более высокими затратами на увольнение²⁹.

Неполная занятость в Российской Федерации составляет лишь 1,1% совокупной (против более, чем 22% среди трудоспособного населения в странах ЕС-27). Молодежь также характеризуется низкой долей работающих неполный день (1,8% всей занятой молодежи в 2012 г.), из которых вынуждено работать неполный день составляют 21,2%. Примерно треть вынуждены работать неполный день в связи с сокращением рабочего времени по инициативе работодателя, что в четыре раза больше, чем отмечалось в 2007 г. (примерно 6%)³⁰. В 2012 г. более трети (32,2%) работающих неполный день в группе 20–24-летних сочетали работу с учебой.

2.2.3. Молодые работники в неформальном секторе экономики

В 2012 г. занятость на незарегистрированных предприятиях составляла 17,1% всей занятости населения в возрасте 15–64 лет, при этом мужчины чаще, чем женщины, имели неформальную занятость (примерно на 4 процентных пунктов)³¹. В том же году 24,4% всей занятой молодежи работали в неформальном секторе экономики, при этом доля юношей и девушек была практически одинаковой (рис. 2.5). Доля занятости на неформальных предприятиях снизилась по сравнению с пиком, отмеченным в 2005 г. (18,4% всей занятости и 25,3% занятости молодежи). Это снижение, в основном, связано с потерей молодежи, особенно женского пола, работы на неформальных предприятиях в период с 2008 по 2010 гг. Как показывают данные, это сокращение затронуло свыше 570 тыс. молодых людей, занятых на неформальных

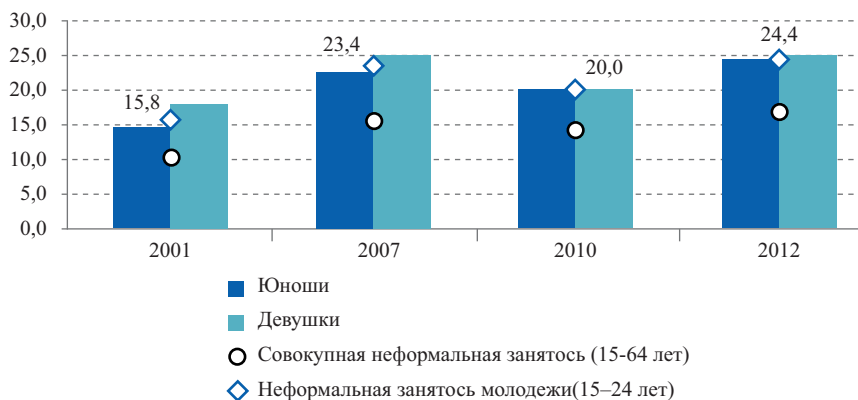
²⁹ Smirnykh L., Wörgötter A., “Why do Russian Firms use fixed term and agency work contracts?” *Economic Department Working papers No 1014*, 2013.

³⁰ В 2008 г. численность вынуждено работающих неполный день в связи с сокращением рабочего времени по инициативе работодателя выросло в 10 раз по сравнению с предыдущими годами. См. Kapelyushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O., “The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model”, *Post-Communist Economies*, Vol. 24, June 2012, цит. соч.

³¹ РОССТАТ считает неформальными работниками тех, кто имеет основную работу на предприятиях, не зарегистрированных в установленном порядке.

предприятиях в этом периоде, из которых примерно 60% составляли девушки. По мере восстановления экономики уровень занятости молодежи в этом секторе снова выросла (почти на 14% в 2011 г. по сравнению с 2010 г.)³².

Рисунок 2.5. Неформальная занятость в Российской Федерации (2001–2012 гг.)

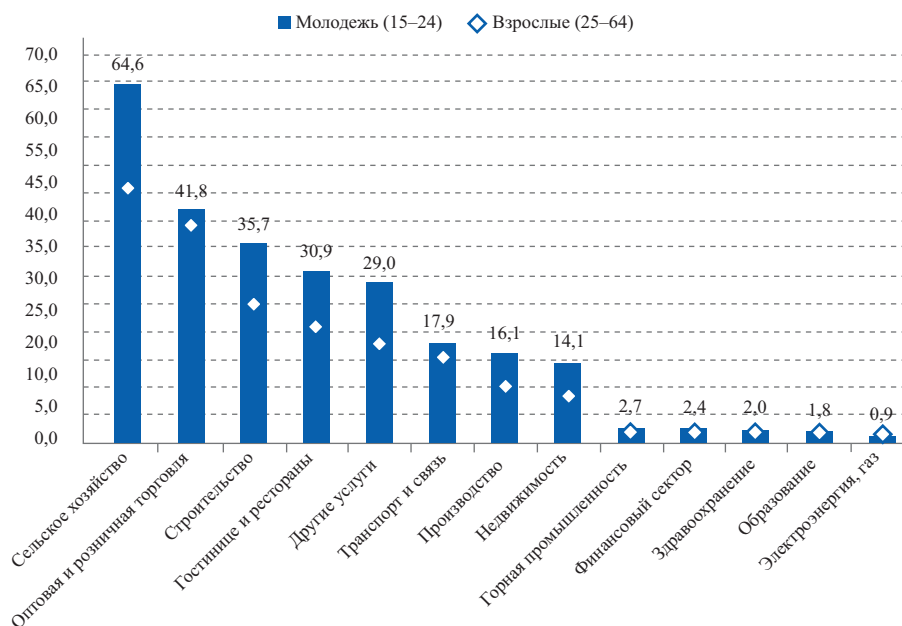


Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2001–2012 гг., цит. соч.

Как показывает распределение молодежи в неформальном секторе по уровню образования, в 2012 г. свыше половины (56,8%) имели общее среднее образование, 12,8% – профессионально-техническое и 13,4% – высшее образование. Неформальная занятость преобладает среди людей с более низким уровнем образования: в 2012 г. среди молодых работников, имеющих неполное начальное образование, в неформальном секторе было занято почти 67%, а из получивших начальное образование – 49,2%. Среди работников, имеющих среднее и высшее образование, в неформальном секторе занято меньше всего (17,3% и 10,4%, соответственно). Для многих из них работа в неформальном секторе является средством приобретения профессионального опыта. В самом деле, как показывают данные, пик занятости молодежи в неформальном секторе приходится на 20–24-летних и постепенно снижается у работников более старшего возраста.

³² В период с 2010 по 2011 гг. неформальная занятость выросла во всех возрастных группах, но особенно заметно среди молодежи (2,5 процентных пунктов против 1,7–1,8 в других возрастных группах).

Рисунок 2.6. Отраслевая структура занятости работников молодого и взрослого возраста на неформальных предприятиях* (2012 г.)



(*) Основная работа

Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2001–2012 гг., цит. соч.

На рис. 2.6 показаны сильные отраслевые различия в занятости работников молодого и взрослого возраста в неформальном секторе, где наибольшая доля приходится на сельское хозяйство, оптовую и розничную торговлю, пищевую промышленность, строительство и сферу гостиничных и ресторанных услуг. В сельском хозяйстве, сфере услуг, ремесленных и иных связанных производствах, в сфере ручного труда работа также чаще связана с занятостью на неформальных предприятиях (составляя от 25 до 35% всех работающих), чем у представителей других профессий.

Однако вышеуказанные данные о занятости в неформальном секторе не включают молодежь, неформально работающую на формальных предприятиях, и поэтому занижают масштаб распространенности неформальных трудовых отношений в Российской Федерации в целом³³.

³³ Согласно международным стандартам статистики, неформальная занятость включает: i) занятых на неформальных предприятиях (не имеющих регистрации), а также ii) работающих на основе неформальных договоренностей (ни по закону, ни на практике не попадающих в сферу действия национального трудового законодательства, системы налогообложения и социальной защиты). См. МОТ, «Резолюция по измерению занятости в неформальном секторе экономики», принятая 15-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 1993, а также «Руководство по статистическому определению неформальной занятости», принятое 17-й МКСТ, Женева, 2003 г.

Как показывает анализ, осуществленный в «Российском продольном мониторинге» (2003–2011 гг.) и дополнении от 2009 г., степень распространения неформальной занятости значительно колеблется в зависимости от применяемого определения. Так, в 2009 г. доля работающих на основе устной договоренности (на основной работе) составляла 11,2% всех работников. Если сложить тех, кто работает на незарегистрированных предприятиях, самозанятых и работающих по устной договоренности, тех, кто имеет вторую работу на незарегистрированных предприятиях, получающих часть заработной платы в «конверте» и работников, не платящих социальные взносы, то доля неформально работающих увеличится до 20,4% всех занятых³⁴. При этом анализ показывает, что независимо от того, какое определение использовать, среди более молодых работников мужского пола с начальным или неполным начальным образованием, малоквалифицированных работников, лиц, занятых в строительстве и торговле, вероятность неформальной занятости повышается.

Более высокое распространение неформальной занятости среди молодых работников подтверждают наблюдения обследования перехода от учебы к трудовой жизни, проведенного в 2012 г. Среди респондентов в возрасте 15–29 лет неформально занятые составляли 50,9% всей работающей молодежи (из них 26,9% работали на неформальных предприятиях, а 24% занимали неформальные рабочие места на формальных предприятиях), причем они почти одинаково распределялись между полами (51,9% – юноши, 49,7% – девушки).

2.2.4. Заработная плата и условия труда молодежи

В Российской Федерации молодые работники зарабатывают примерно на 15% меньше, чем взрослые³⁵. Разница между подростками и молодежью составляет примерно 50%, в то время как разница между юношами и девушками равна 26%, что меньше, чем разрыв в заработной плате между взрослыми работниками обоих полов (33%). Образование приносит дополнительный доход в виде более высокой заработной платы. Однако, если высокообразованные лица получают в среднем на 46% больше, чем лица с неполным начальным образованием, то у молодежи эта надбавка гораздо ниже (27%). При этом более высокое образование не помогает женщинам сократить разрыв в заработной плате с мужчинами, так как мужчины получают в среднем на 26% больше, несмотря на одинаковый уровень образования. Одной из основных

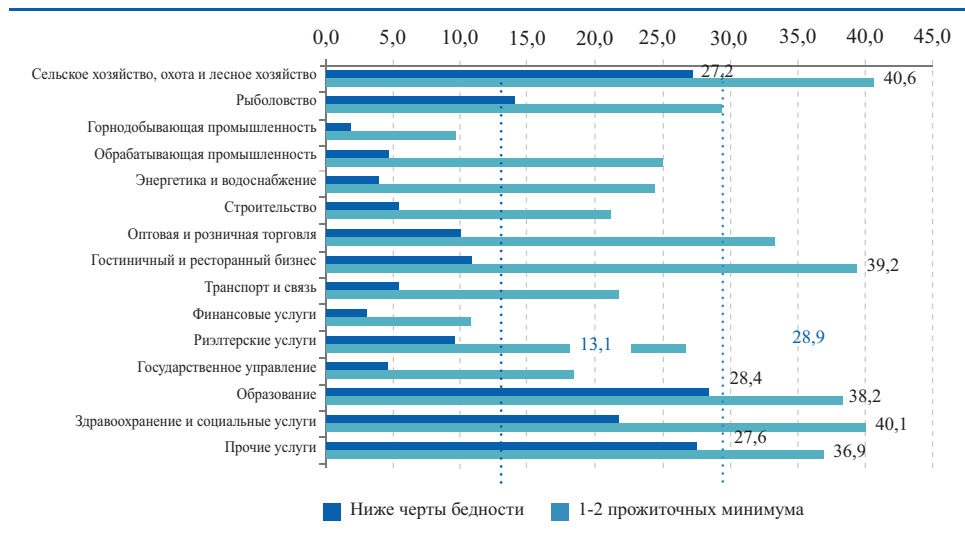
³⁴ Lehmann, H., Zaiceva A., *Informal employment in Russia: Definitions, incidence, determinants and labour market segmentation*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1098, 2013

³⁵ Такая разница в оплате труда может частично объясняться тем, что среди молодых работников неформальная занятость распространена больше, чем среди работников старшего возраста. Как показывает дополнение от 2009 г. к «Российскому продольному мониторингу», разница в оплате труда среди работников формального и неформального сектора составляет от 7,5 до 12,2%.

черт российского рынка труда является гибкость в оплате труда, которая возникает вследствие: i) отсутствия индексации, ii) относительно высокой медианной доли заработной платы, зависящей от результатов труда (от 24 до 58% с учетом отрасли), iii) широкого распространения задолженности по заработной плате; iv) практики использования неофициальной (серой) заработной платы, которая, по оценкам, составляет 50% официальной. Эти механизмы дают предприятиям возможность быстро сокращать свои затраты на труд, не прибегая к увольнению работников³⁶.

Другой тревожной особенностью российского рынка труда является высокая доля работающих бедных (13,1% занятых зарабатывают меньше, чем черта бедности) и малооплачиваемого труда (28,9% занятых получают оплату труда в размере 1-2 прожиточных минимумов). Хотя данные в разбивке по половозрастным группам отсутствуют, отраслевая структура малооплачиваемого труда наводит на мысль о том, что в эту категорию входят многие молодые работники с учетом того, что они преобладают в торговле, обрабатывающей промышленности, строительстве и сельском хозяйстве (рис. 2.7).

Рисунок 2.7. Работающие бедные и низкооплачиваемый труд в отраслях экономики, 2011



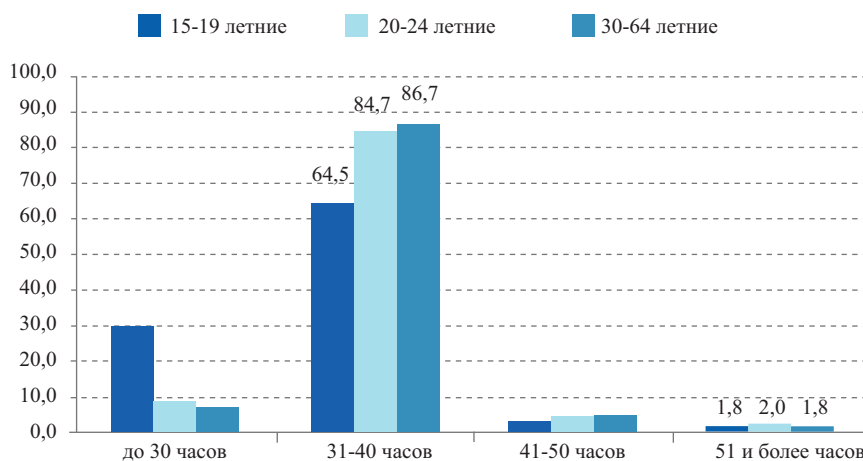
Источник: Росстат, «Выборочное обследование организаций», 2011 г.

³⁶ Kapelyushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O., “The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model”, Post-Communist Economies, 24:2, 2012. См. также ОЭСР, «Доклад об экономике России», ОЭСР, Париж, 2013 г.

Между округами наблюдается широкий разброс как средней заработной платы, так и ее соответствующих тенденций. В 2010 г. в четырех округах – Сибирском, Приволжском, Южном и Северо-кавказском – среднемесячная заработная плата была ниже, чем в целом по стране, причем в СКФО средняя заработная плата составляла менее 60% средней. До 2008 г. отмечался высокий рост номинальной заработной платы (в среднем свыше 26% в годовичном исчислении), причем более высокие темпы роста отмечались в Центральном и Северо-кавказском округах. В 2009 г. рост заработной платы замедлился, причем он превышал средние темпы по стране в Южном, Дальневосточном и особенно Северо-кавказском округе (в последнем он составил 15% при том, что в среднем по стране он был равен 7,8% в годовичном исчислении). Однако столь бурный рост не смог ликвидировать разрыв между заработной платой на Северном Кавказе и в среднем по стране, который по-прежнему составлял примерно 40%.

Как показывают данные о времени работы, в 2012 г. у большинства занятых – как молодого, так и более старшего возраста – рабочая неделя составила от 31 до 40 часов. При этом у молодежи доля занятых сверхурочно (т.е. свыше 50 часов в неделю) составила около 1%, что практически совпадает с работниками взрослого возраста.

Рисунок 2.8. Распределение фактически отработанного времени по возрастным группам, 2012 г.



Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

Молодые женщины (в возрасте 20–24 лет) работают сверхурочно меньше, чем мужчины (0,9% против 2,8%), и также чаще мужчин работают меньше часов в неделю (36,2 против 39,4). Рабочее время подростков также

короче (в среднем до 32,4 часов в неделю), чем у молодежи (в среднем 38 часов в неделю).

Как уже отмечалось в разделе о неполной занятости, многие молодые работники пострадали из-за сокращения рабочего времени по инициативе работодателя во время экономического спада, что также отразилось на размере оплаты их труда. В условиях экономического кризиса на рынке труда России наблюдалось снижение уровня занятости (повышение уровня безработицы), а также сокращение рабочего времени, что более заметно проявилось среди молодежи, чем среди взрослого населения³⁷. Хотя эти меры сдержали общее падение уровня занятости молодежи по стране (по сравнению, например, со странами ЕС), они оказали негативное воздействие на заработную плату и другие условия труда молодежи.

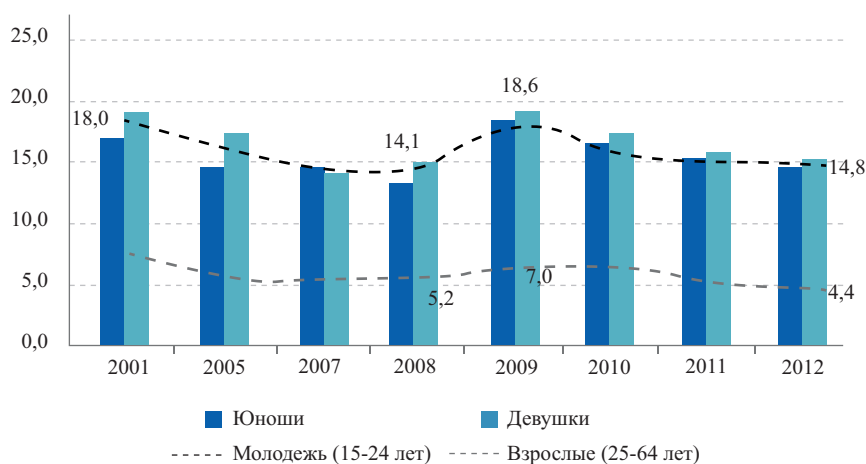
2.2.5. Безработица молодежи

С 2001 г. уровень безработицы среди молодых людей (в возрасте от 15 до 24 лет) неуклонно и более чем вдвое превышает уровень безработицы среди взрослых (25-64 лет). Соотношение уровней безработицы молодежи и взрослого населения повышалось до 2007 г. и дошло до максимального значения, при котором уровень безработицы среди молодежи был в 2,9 раз выше, чем среди взрослого населения, после чего (в 2008-2010 гг.) он был стабильно выше примерно в 2,7 раз. Однако к 2012 г. соотношение уровней безработицы молодежи и взрослых достигло 3,3 раза по причине ускоренного снижения темпов безработицы у взрослых (25-64 лет) по сравнению с молодежью (1 процентный пункт против 0,7).

На рисунке 2.9 показаны изменения уровня безработицы молодежи и взрослого населения в период с 2001–2012 гг., при этом по обеим категориям наблюдались схожие тенденции. Самый высокий уровень безработицы молодежи отмечался у подростков (31,9% по сравнению с 15,1% для молодых людей), особенно среди девочек (37,1%) и подростков, живущих в городской местности (34,2%).

³⁷ Всего за один год (2008–2009) совокупное количество отработанных часов сократилось во всей экономике на 5,5%. Сходным образом, доля работников, вынужденных работать меньше, выросла за тот же период с 0,5% до 5,7% всех занятых, а реальная заработная плата сократилась на 4%. См. Kapelyushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O., “The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model”, *Post-Communist Economies*, 24:2, 2012

Рисунок 2.9. Уровень безработицы молодежи с разбивкой по полу, 200–2012 г.



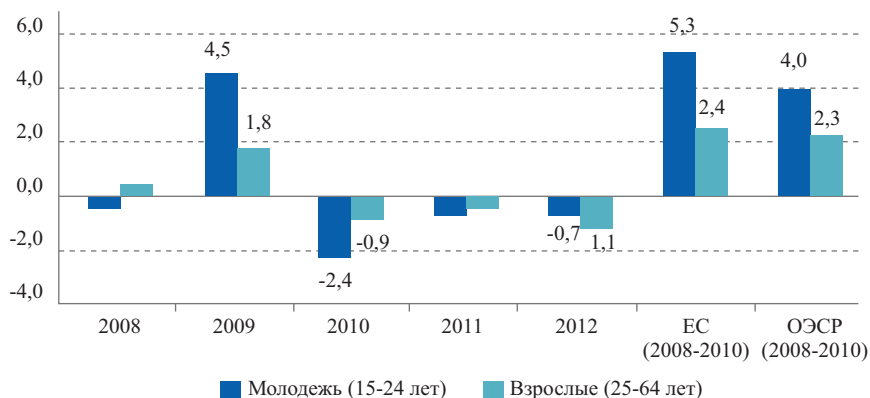
Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2001–2012 гг.

В 2012 г. уровень безработицы молодежи (в возрасте от 15 до 24 лет) был равен 14,8% (14,5% для юношей и 15,1% для девушек), что ниже, чем было отмечено в странах ОЭСР (16,3%)³⁸. Как уже говорилось, с возрастом положение молодежи на рынке труда улучшается: в 2012 г. уровень безработицы среди расширенной группы молодежи (15–29 лет) составлял 9,6% (9,5% у юношей, 9,8% у девушек). При этом максимального значения в 18,6% уровень безработицы молодежи достиг в 2009 г. (18,3% для юношей и 19% для девушек) в результате сокращения экономического роста.

В этом же году безработица молодежи выросла более, чем на 25%, в результате чего уровень безработицы молодежи поднялся на 4,5 процентных пунктов, т.е. в два раза больше, чем у взрослых (1,8 процентных пунктов).

³⁸ Этот уровень ниже отмечаемого в странах ЕС-27 (22,8%), где уровень безработицы молодежи вырос на 5 процентных пунктов в период с 2008 по 2010 гг.

Рисунок 2.10. Изменения уровня безработицы молодежи и взрослого населения, 2008–2012 гг.



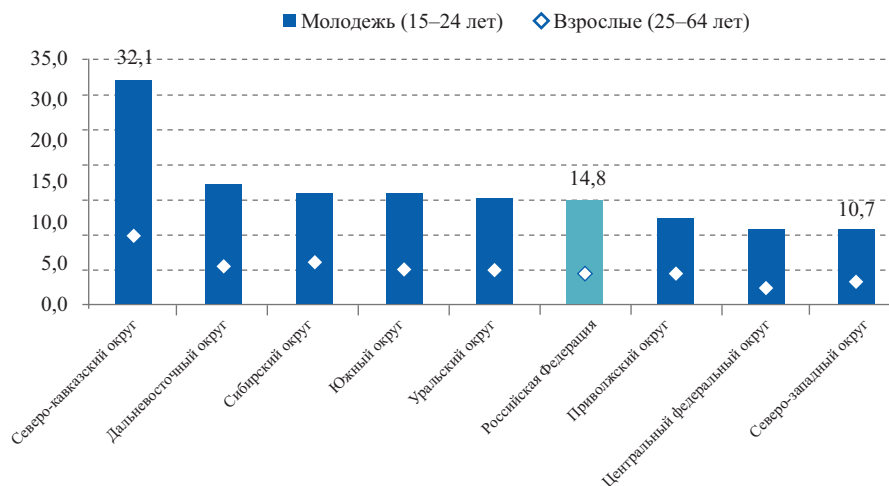
Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2008–2012 гг.

Уровень безработицы более заметно вырос среди юношей, чем среди девушек (рост на 28,7% против 22,2%).

В 2010 г., когда экономика начала восстанавливаться, уровень безработицы, как молодежи, так и взрослого населения начал снижаться, причем более быстрое снижение было отмечено среди молодых работников. Однако после четырех лет роста экономики уровень безработицы среди молодежи (в возрасте от 15 до 24 лет) остается чуть выше, чем до кризиса (14,8% в 2012 г. и 14,5% в 2007 г.), тогда как безработица среди взрослого населения достигла своего самого низкого уровня за последние двадцать лет (4,4% в 2012 г.). Это может указывать на то, что отчасти циклическое повышение уровня безработицы среди молодежи преобразуется в структурную безработицу и может иметь серьезные последствия, такие как потеря квалификации или уход молодых людей с рынка труда.

Регионы Российской Федерации разительно отличаются по уровню безработицы. Как показано на рис. 2.11, безработица сконцентрирована в Северо-кавказском (32,1%), Дальневосточном (17,3%) и Сибирском федеральных округах (16,0%).

Рисунок 2.11. Уровень безработицы молодежи и взрослого населения по округам, 2012 г.



Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

Самый низкий уровень безработицы отмечается в Москве и Санкт-Петербурге (4,7% и 3,2%, соответственно), самый высокий – в Республике Ингушетия (91%) и Чеченской Республике (52,8%)³⁹. Изменение уровня безработицы как следствие экономического кризиса произошло, в основном, в Северо-западном и Уральском округах, где промышленное производство – особенно обрабатывающие отрасли – составляет более значительную долю ВВП.

Анализ факторов, определяющих безработицу молодежи, который проводился за период 2000–2009 гг. в 75 субъектах Российской Федерации, показал стабильную пространственную корреляцию безработицы молодежи (негативную для субъектов, которые находятся на расстоянии, и позитивную для пограничных субъектов). Это значит, что каждый российский субъект окружен субъектами с аналогичным уровнем безработицы среди молодежи и чем больше расстояние между субъектами, тем больше разница между уровнями безработицы молодежи (модель «центр-периферия»)⁴⁰. Взаимосвязь между безработицей среди молодежи и уровнем регионального ВВП и экс-

³⁹ Если сравнивать по округам, то наибольшая разница в уровнях безработицы между молодежью и взрослыми наблюдается в Центральном округе (соотношение 4,4), а наименьшая – в Сибирском (соотношение 2,6). В 2012 г. в Центральном округе наибольшая разница в уровнях безработицы между молодежью и взрослым населением отмечалась в Московской и Липецкой областях (8,3 и 5,9, соответственно); за ними следовали Самарская область (Приволжский округ) и Камчатский край (Дальневосточный округ) с соотношением 5,6, а также Омская область (Сибирский округ) с соотношением 5,4.

⁴⁰ Demidova O., Signorelli M., “Determinants of youth employment in Russian regions”, *Post-Communist Economies*, Vol. 24, June 2012. В этом исследовании не было отмечено значительного влияния на занятость молодежи доли молодого населения в субъекте, доли городского населения и уровня миграции.

портно-импортной активностью (используемым в качестве условной переменной экономического развития), как и ожидалось, оказалась значительной и позитивной. Как показано в таблице 2.8, в регионах, вносящих меньший вклад в объем национального ВВП (в частности, Северо-кавказском и Дальневосточном), одновременно отмечается наибольший уровень безработицы.

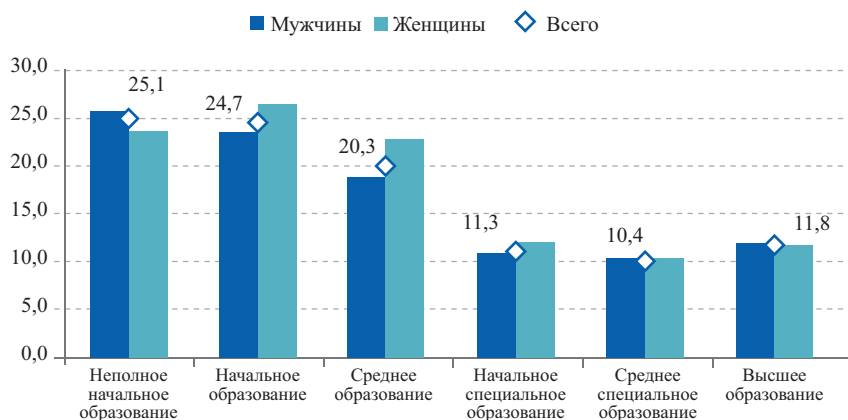
Таблица 2.8. Основные показатели федеральных округов (%)

Округ	Доля территории	Доля населения (2012)	Доля ВВП (2010)	Доля фирм (2011)	Доля рабочих мест (2010)	Уровень безработицы молодежи (2012)
Центральный	3.8	26.9	35.7	39.7	27.5	10.8
Северо-западный	9.9	9.5	10.4	12.8	10.2	10.7
Южный	2.5	9.7	6.1	6.4	9.2	15.5
Северо-кавказский	1.0	6.6	2.4	2.7	5.2	32.1
Приволжский	6.1	20.8	15.1	14.9	21.2	12.1
Уральский	10.6	8.5	13.6	8.5	8.8	15.3
Сибирский	30.1	13.5	10.9	11.1	13.4	16.0
Дальневосточный	36.1	4.4	5.6	3.8	4.6	17.3

Источник: Росстат, «Труд и занятость в Российской Федерации», статистический сборник, 2012 г.

Как показывает распределение безработных по уровню образования, вероятность безработицы возрастает по мере снижения этого уровня. Уровень безработицы у молодых людей, получивших неполное начальное, начальное и общее среднее образование, превышает 20% (см. рис. 2.12 ниже), тогда как у имеющих среднее профессионально-техническое образование отмечается самый низкий уровень безработицы (10,4%). У молодых людей с высшим образованием уровень безработицы 11,8%. Одним из возможных объяснений относительно высокого уровня безработицы выпускников ВУЗов является то, что эта группа, возможно, тратит больше времени на поиски работы, соответствующей ее уровню образования (см. абзац ниже), и (или) более выгодной оплаты труда, чем другие группы молодежи. Однако это также может указывать на несоответствие между навыками, приобретаемыми в процессе учебы, и потребностями предприятий.

Рисунок 2.12. Распределение безработной молодежи (в возрасте 15–24 лет) по уровню образования (2012 г.)



Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2012 г.

В 2012 г. доля работников в возрасте 15–24 лет, занимающихся поиском работы в течение одного года или более, составила 20% всей безработной молодежи против 36,6% у взрослых. Свыше 63% безработной молодежи оставалось без работы на периоды менее 6 месяцев, а почти 17% искали работу меньше одного месяца. При этом средняя длительность безработицы с возрастом увеличивается: в 2012 г. у молодых людей в возрасте 20–24 лет средний период безработицы составлял 6,4 месяца, а у более старших (25–29 лет) – 7,4 месяца, что практически то же, что и у взрослых работников в возрасте 30–64 года (7,5 месяцев). В том же году наибольшая доля длительно безработных отмечалась в Республике Ингушетия Северо-кавказского округа (61,2%), а самая низкая – в Ленинградской области (2,2%) Северо-западного округа.

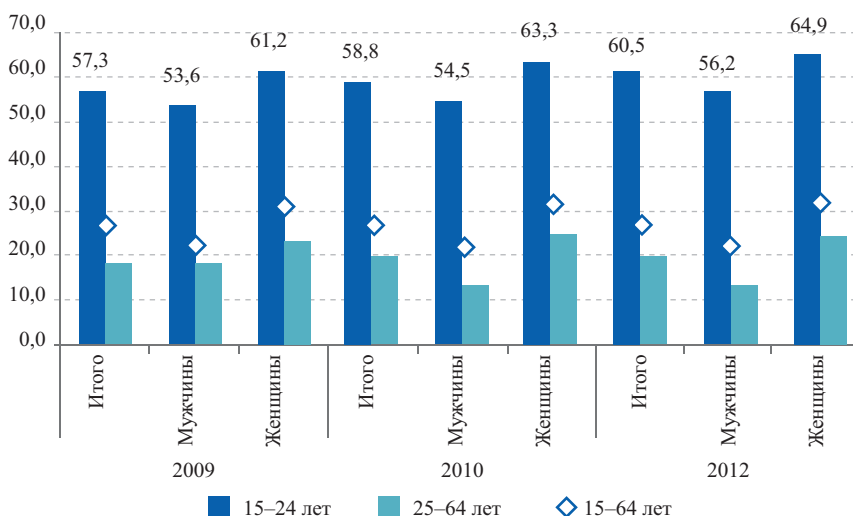
Молодые люди предпочитают искать работу через родственников или знакомых (свыше 62,4%). Следующий по популярности метод поиска работы – рекламные объявления (36,7%) и регистрация в государственной службе занятости (29%).

2.2.6. Пассивность молодежи и отказ от поиска работы

В период 2009–2012 гг. общий уровень неактивности трудоспособного населения практически не менялся (оставаясь на уровне около 27%), при этом женщины демонстрировали большую пассивность, чем мужчины (рис. 2.10). Разбивка по возрастным группам указывает на то, что уровень пассив-

ности среди молодежи возрастает (с 57,3% в 2009 г. до 60,5% в 2012 г.), при несколько большем росте пассивности девушек по сравнению с юношами (3,7 процентных пунктов против 2,6).

Рисунок 2.13. Уровень пассивности по полу и возрастным группам, 2009–2012 гг.



Источник: Росстат, «Труд и занятость в Российской Федерации», 2012 г.

Эту тенденцию определяет высокая доля учащихся среди молодежи, что подтверждается данными о причинах пассивности, имеющимися за 2011 г. (см. таблицу 2.9). Подавляющее большинство неактивных молодых людей посещали образовательные учреждения (юноши больше, чем девушки), тогда как почти 6% всей неактивной молодежи занимались работой по хозяйству, а также выполняли обязанности по уходу (в основном, девушки)⁴¹.

Удельный вес отказавшихся от поисков работы (менее 1% неактивной молодежи) среди молодежи намного ниже, чем среди взрослого населения (3,6%). В 2011 г. доля временно выбывших с рынка труда (например, неактивной молодежи, желающей работать) составляла 3% от всей неактивной молодежи. Отказавшихся от поисков работы больше всего среди молодежи с начальным профессионально-техническим образованием (5,5% всей

⁴¹ Как показали данные обследования перехода от учебы к трудовой жизни (2012 г.), из неактивных людей в возрасте 15–29 лет примерно 18% объясняли это работой по хозяйству и выполнением обязанностей по уходу. Из них 25% имели высшее образование, 22% среднее профессионально-техническое и 29% общее среднее образование. Так как более одной трети неактивной молодежи с данными уровнями образования желает работать, это представляет собой большой запас неиспользованных людских ресурсов.

неактивной молодежи с этим уровнем образования) и меньше всего среди молодежи с низким уровнем образования (0,5% из всех имеющих неполное начальное образование).

Таблица 2.9. Распределение пассивности молодежи в зависимости от основных причин, 2011 гг.

Причины неактивности	2011		
	Всего	Юноши	Девушки
<i>Учеба</i>	86.3	90.6	82.5
<i>Болезнь, инвалидность</i>	1.2	1.5	0.8
<i>Домашние обязанности</i>	5.9	0.3	10.8
<i>Отказ от поисков работы</i>	0.9	1.1	0.8
<i>Другое</i>	5.7	6.5	5.1
<i>Можно привлечь к работе</i>	3.1	3.5	2.8

Источник: Росстат, «Обзор рабочей силы», 2011 г.

В 2012 г. доля молодых россиян в возрасте 15-24 лет, нигде не учащихся и не работающих, составила 12% молодого населения, причем девушки чаще, чем юноши имеют такой статус (14,4% против 9,7%). Большинство тех, кто нигде не учится и не работает, входит в возрастную группу 20-24 лет (более 66% в общей сложности), при этом молодые женщины в возрасте 20-24 лет составляют свыше 36% всех таких лиц. Как показывает их распределение по уровню образования, молодежь с начальным профессионально-техническим и высшим образованием имеет большую вероятность оказаться в данной категории (19,9% и 19%, соответственно), чем с начальным (7,8%).

Традиционные показатели рынка труда часто не отражают трудности, которые испытывает молодежь в процессе перехода от учебы к трудовой жизни. Для того, чтобы определить, насколько просто или сложно молодежи получить стабильную и удовлетворительную работу, МОТ разработала методику обследования, которая помогает понять способы, используемые молодыми людьми для осуществления такого перехода по завершении учебы. Этот подход выходит за рамки простой и традиционной двоичной концепции подсчета количества занятых и безработных, помогая измерить, какая часть молодежи имеет стабильную работу, приносящую удовлетворение.

Переход от учебы к трудовой жизни делится на три основных этапа в зависимости от того, 1) «начали» ли молодые люди процесс перехода (сюда относятся все, кто все еще продолжает учебу или не проявляет активности и не намерен работать в будущем); 2) находятся ли они «в процессе» перехода (сюда входят безработные и самозанятые или имеющие временную работу, которая не удовлетворяет их, а также не работающие и не учащиеся, но планирующие начать работать позже); и 3) «завершили» ли они переход к трудовой жизни (сюда относятся все имеющие стабильную и (или) удовлетворительную работу). В таблице ниже приводятся основные показатели перехода к трудовой жизни молодежи в возрасте от 15 до 29 лет в Российской Федерации, рассчитанные с помощью рабочего модуля, который является частью обследования населения по вопросам занятости (ОРС), проведенного Росстатом в июле 2012 г.⁴²

⁴² Обследование проводилось в 11 регионах, а именно, в Брянской, Воронежской, Новгородской, Волгоградской, Ростовской, Нижегородской, Свердловской, Челябинской, Иркутской областях, а также в Республиках Дагестан и Башкортостан.

Таблица 3.1. Основные показатели перехода от учебы к работе молодежи в возрасте 15–29 лет в Российской Федерации (2012 г.)⁴³

Показатели перехода от учебы к трудовой жизни			
Не начали переход	31,6	Учащиеся	29,7
		Неактивные, не желающие работать	1,9
В процессе перехода	15,1	Безработные (широкое определение)	10,8
		Имеющие неудовлетворительную временную работу	0,3
Завершили переход	46,2	Занятые неудовлетворительным самостоятельным трудом	0,3
		Неактивные и не учащиеся, но желающие работать в будущем	3,7
		Имеющие стабильную и удовлетворительно оплачиваемую работу	46,2
		Имеющие стабильную, но неудовлетворительно оплачиваемую работу	4,1
		Имеющие удовлетворительную временную работу	1,1
		Занятые удовлетворительным самостоятельным трудом	2,0

Источник: ILO, *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, Work4Youth Publication series, No 4, Geneva, 2013

Как показано в таблице 3.1 выше, на момент обследования свыше трети молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет (31,6%) еще не начали переход к трудовой жизни по причине продолжения учебы (50,9% девушек и 49,1% юношей). Небольшая часть респондентов (1,9%) проявляла пассивность и не имела намерения работать в будущем, причем в этой категории преобладали девушки (72,9% против 27,1% юношей).

Находящимися в процессе перехода посчитали себя 15,1% всех респондентов, в основном, в возрасте от 20 до 29 лет (77% всей молодежи, все еще находящейся в процессе перехода). В данной категории преобладали молодые женщины (55,1% против 44,9% мужчин), так как 18,3% всей молодежи в этой категории составляли неактивные молодые женщины, не проходящие обучение, но желающие работать в будущем (в основном, в возрасте от 25 до 29 лет). Подавляющее большинство тех, кто отнес себя к находящимся в процессе перехода, составляли безработные и отказавшиеся от поиска работы (71,4%). При этом имеющие неудовлетворительную временную работу и занятые неудовлетворительным самостоятельным трудом составили 4%.

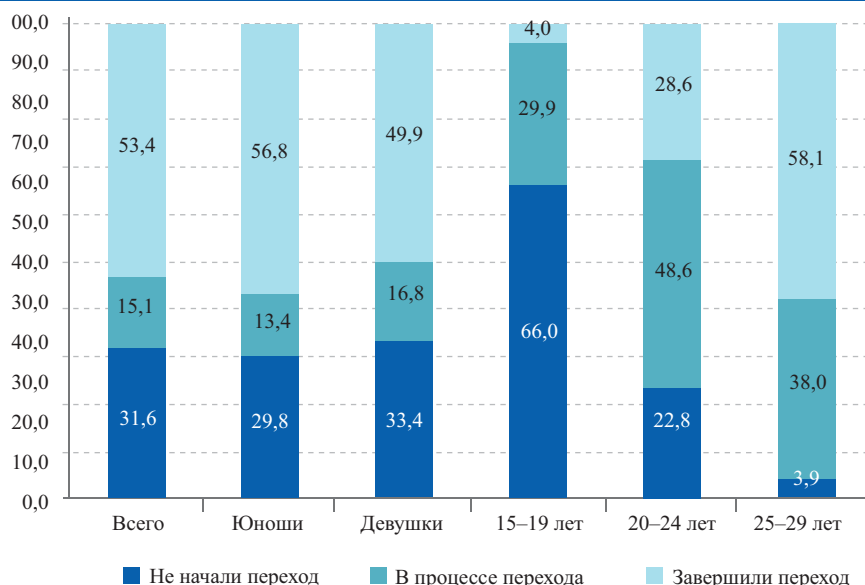
Почти половина респондентов (49,3%) имела удовлетворительную работу, при этом 52,8% всех, кто «осуществил» переход, составляли молодые мужчины. Как и ожидалось, почти две трети из них (58,1%) относились к возрастной группе от 25 до 29 лет, а еще 38% – к группе 20–24-летних. Менее 4% всех мо-

⁴³ Включенные в таблицу значения не включают тех респондентов, которые не попадали ни в одну категорию. Поэтому эти значения несколько расходятся с теми, которые указаны в исследовании перехода от учебы к трудовой жизни. См. ILO, *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, ILO; Geneva, Work4Youth Publication series, No 4, 2013

лодых людей, осуществивших переход к трудовой жизни, составляли подростки (15–19 лет)⁴⁴.

На рис. 3.1 ниже показана картина состояния российской молодежи в разбивке по половозрастным группам и стадии перехода. Далее приводится подробный анализ характеристик респондентов по каждому из трех вышеописанных этапов перехода.

Рисунок 3.1. Этапы перехода в разбивке по полу и возрасту в Российской Федерации (2012 г.)



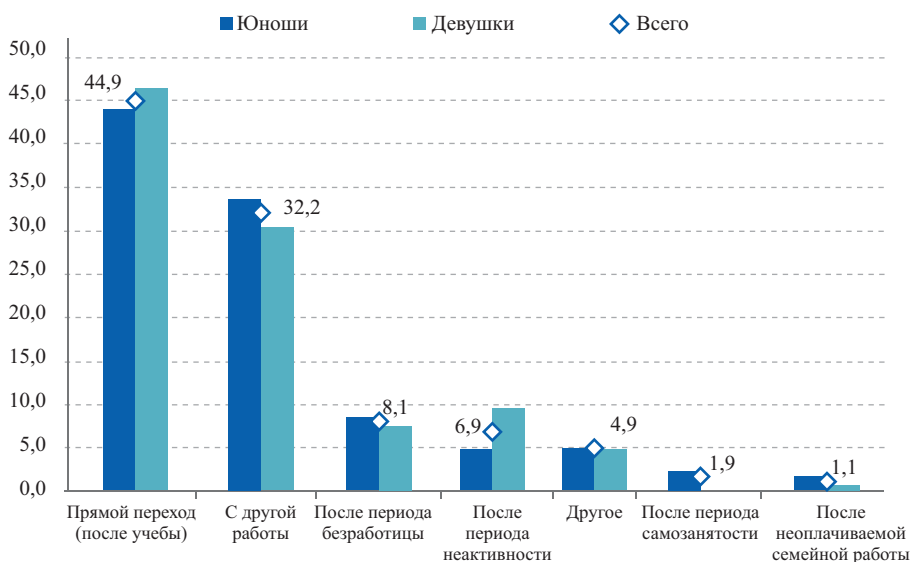
Источник: ILO, *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, ILO; Geneva, 2013, цит. соч.

Что касается длительности перехода, то, как обнаружилось в ходе исследования, в среднем молодой человек в России тратит почти 2 года (23,4 месяца) на то, чтобы найти работу, которая обеспечивала бы относительную стабильность или давала бы удовлетворение. У молодых мужчин переход занимает больше времени, чем у женщин (25,5 месяцев против 21,5). Это отчасти объясняется тем, что у молодых женщин, как правило, более высокий образовательный уровень, чем у мужчин. В самом деле, из более, чем 31% молодых людей с высшим образованием, которые осуществили переход к трудовой жизни, 19,3% составляли молодые женщины и 12,3% – мужчины).

⁴⁴ Как показывает распределение респондентов по возрасту и статусу на рынке труда, наивысший уровень пассивности отмечается среди 15-летних (по причине посещения учебных заведений), наивысший уровень занятости – среди 27-летних (т.е., завершивших образование и имевших время приобрести опыт работы), наивысший уровень безработицы – среди 22-летних, что соответствует среднему возрасту окончания высшего учебного заведения.

Как показано на рис. 3.2 ниже, примерно 45% респондентов напрямую перешли от учебы к трудовой жизни, среди них несколько преобладают женщины (46,2% против 43,8%). Если исключить из расчетов тех, кто осуществил прямой переход, то средняя длительность перехода удлиняется почти до 4 лет (45,2 месяцев). Это значит, что примерно треть молодежи в России сталкивается с трудностями при выходе на рынок труда. Более того, динамические данные о переходе от учебы к трудовой жизни показывают, что весьма немногие переходят от неактивности и безработицы к стабильной и удовлетворительной занятости (лишь 6,9% и 8,1% от общей численности, соответственно), причем переход осуществляется, главным образом, из других форм занятости (32,2%).

Рисунок 3.2. Переход к стабильной (удовлетворительной) занятости в Российской Федерации (2012 г.)



Источник: ILO, *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, ILO; Geneva, 2013, цит. соч.

3.1. Молодежь, еще не начавшая переход

Подавляющее большинство молодых людей, еще не начавших переход (94,1%), составляют учащиеся, среди которых несколько преобладают молодые женщины (51% против 49% у мужчин). Основную часть тех, кто все еще учится, составляют подростки (66,1%), примерно треть (29,9%) приходится на молодых людей более старшего возраста (20-24 лет), а 4,1% – это молодежь 25-29 лет. Интересно, что в этой последней группе тех, кто продолжают учиться, молодых женщин в два раза больше, чем мужчин. Высокий процент продолжающих учебу мо-

лодых женщин старшего возраста подтверждает, с одной стороны, что они чаще, чем мужчины, поступают в ВУЗы, но также что молодым женщинам, возможно, нужно больше времени на завершение учебы в связи с семейными и домашними обязанностями.

Неактивная и нигде не учащаяся молодежь, не имеющая намерения работать, составляет менее 2% молодежи, находящейся на данном этапе перехода. Из них многие – это молодые женщины (почти 73%) и представители более старшей возрастной группы (около 60%), т.е. возраста, когда многие из них заводят семью и занимаются воспитанием детей.

3.2. Молодежь, находящаяся в процессе перехода

Молодежь, относящая себя к этому этапу перехода от учебы к трудовой жизни, составляет чуть более 15% всего населения молодого возраста, причем женщины в этой группе преобладают (17,5% против 13,9%). В таблице 3.2 ниже показаны данные в разбивке по полу и подкатегориям перехода.

Таблица 3.2. Молодежь 15–29 лет в процессе перехода, в разбивке по полу (2012 г.)

	Всего	Мужчины	Женщины
Безработные (широкое определение)	71,5	36,0	35,5
<i>Безработные (узкое определение)</i>	<i>50,1</i>	<i>27,2</i>	<i>22,9</i>
<i>Отказавшиеся искать работу</i>	<i>21,3</i>	<i>8,8</i>	<i>12,6</i>
Неактивные (кроме учащихся), имеющие намерение работать	24,5	6,1	18,4
Имеющие временную работу, но не получающие от нее удовлетворение	2,0	0,8	1,1
Занятые самостоятельным трудом, но не получающие от него удовлетворение	2,1	1,9	0,2

Источник: ILO, *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, ILO; Geneva, 2013, цит. соч.

Согласно узкому определению МОТ, примерно половину всех молодых людей, находящихся в процессе перехода, составляли безработные (54,3% мужчины и 45,7% женщины)⁴⁶. Из них половина входила в группу 20–24-летнего возраста, а еще треть – в группу 25–29-летних. Если включить в расчеты тех, кто отказался от поисков работы, то безработная молодежь составит более 71% всех тех молодых людей, которые находятся в процессе перехода⁴⁷. Отказавшиеся от поиска работы

⁴⁶ В соответствии с узким определением, к безработным относятся все те, кто не работал в учетном периоде, но имел возможность работать и активно искал работу.

⁴⁷ В соответствии с широким определением, к безработным относятся все те, кто не занимается активным поиском работы, но может работать, если получит соответствующее предложение.

составляют 3,2% всех респондентов, причем среди них преобладают женщины, особенно в возрасте 20–29 лет (58,9% против 41,1% у молодых мужчин).

Чуть больше 16% всей безработной молодежи – это те, кто ищет работу от одного года и более (здесь мужчины и женщины распределены поровну). Среди главных препятствий, с которыми молодежь сталкивается в поиске работы, назывались отсутствие опыта и дефицит работы (28,3% и 24,3% безработных респондентов, соответственно). При этом интенсивность поиска работы оказалась достаточно низкой – в предыдущем году лишь 36,6% безработных более трех раз наводили справки о наличии вакансий и примерно 36% получали за год два приглашения на собеседование.

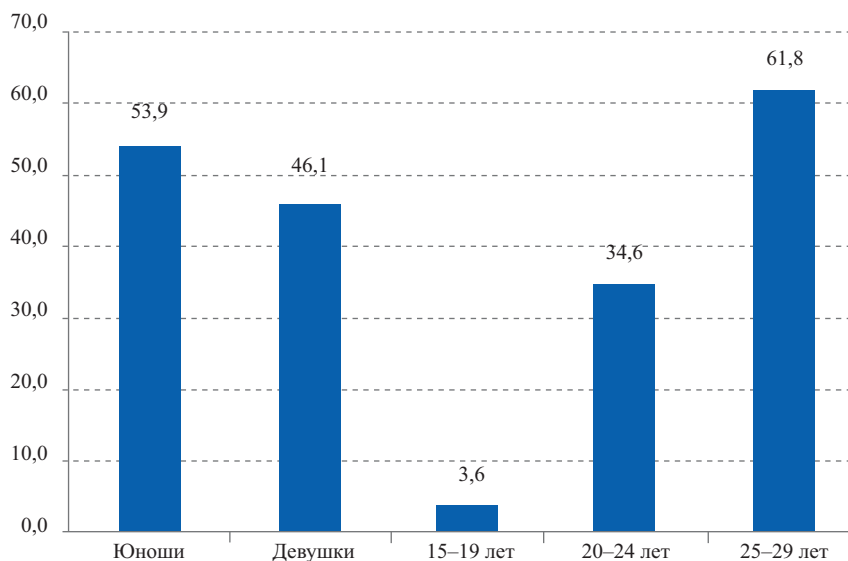
Вторым по частоте статусом молодежи на данном этапе была неактивность (сюда относятся те, кто не посещает учебное заведение, но желает работать – 24,5% всех находящихся в процессе перехода). Большинство таких – это молодые женщины в возрасте 25–29 лет. В самом деле, молодые женщины этого возраста составляли более 38%, а еще 26% – молодые женщины в возрасте 20–24 лет, большинство из которых, вероятно, занимались домашними и семейными обязанностями, но были готовы выйти (вернуться) на рынок труда.

Неудовлетворенная молодежь, занятая самостоятельным трудом или имеющая временную работу, составляла небольшую часть (2,1% и 2% всех молодых людей, находящихся в процессе перехода, соответственно). При этом стоит отметить, что большинство неудовлетворенных временных работников входили в группу 20–24-летних.

3.3. Молодежь, завершившая переход к трудовой жизни

В эту категорию входят те, кто имеет постоянную (временную) работу, а также те, кто является самозанятым. Из них молодые работники – самозанятые или работающие по найму – имеющие удовлетворяющую их работу, составляют 48,1% всего молодого населения, из которых более 62% – это 25–29-летние (рис. 3.3).

Рисунок 3.3. Молодые люди в Российской Федерации, удовлетворенные своей работой, в разбивке по полу и возрасту (2012 г.)



Источник: ILO, *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, ILO; Geneva, 2013, цит. соч.

Молодые мужчины чаще, чем женщины оказываются в этой подкатегории (53,9% против 46,1%), при том, что мужчины, как правило, тратят больше времени на то, чтобы найти удовлетворительную работу.

Молодежь, имеющая постоянную, но неудовлетворительную работу, составляет 7,8% всех молодых людей, завершивших переход к трудовой жизни. Молодые женщины при этом чаще оказываются на неудовлетворительной работе (51,9%), чем мужчины (48,1%). Среди молодежи более старшего возраста (20-24 лет и 25- 29 лет), имеющей неудовлетворительную работу, их доля была практически такой же (около 46%).

Свыше 86% молодежи, завершившей переход к трудовой жизни (см. таблицу 3.3 ниже), имели постоянную, удовлетворяющую их работу. На этом этапе перехода молодые мужчины преобладают над женщинами (52,8% против 47,2%), а более старшие – над 20-24-летними (62% по сравнению 35%). Как показывают данные в разбивке по полу, молодых мужчин больше, чем женщин, среди тех, кто имеет временную работу и занят самостоятельным трудом (65% и 82%, соответственно).

Таблица 3.3. Молодежь в возрасте 15–29 лет, завершившая переход к трудовой жизни, в разбивке по полу (2012 г.)

	Всего	Мужчины	Женщины
Имеющие стабильную и удовлетворительную работу	86,5	45,7	40,8
Имеющие стабильную, но неудовлетворительную работу	7,8	3,7	4,0
Имеющие временную и удовлетворительную работу	2,0	1,3	0,7
Занятые удовлетворительным самостоятельным трудом	3,7	3,0	0,7

Источник: ILO, *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, ILO; Geneva, 2013, цит. соч.

Существует целый ряд факторов, по-видимому, облегчающих процесс перехода к трудовой жизни. Во-первых, это уровень образования: молодые люди с высшим или специальным образованием имеют больше вероятности завершить переход и получить стабильную, удовлетворяющую их работу, чем молодежь, получившая лишь общее среднее или начальное образование. В виду сильной взаимосвязи между уровнем образования и положением на рынке труда чрезвычайно важно устранить основные причины, вынуждающие молодежь бросать учебу, а именно, отсутствие интереса к образованию и подготовке (эту причину назвали 29,6% тех, кто бросил учебу) и экономические причины (ее назвали 26,1% тех, кто бросил учебу).

Второй фактор связан с доходом семьи, так как выходцы из менее благополучных семей дольше задерживаются на этапе перехода, чем выходцы из семей с высоким и средним уровнем дохода. Кроме того, молодые люди из более богатых семей с большей вероятностью, чем другие группы, получают стабильную работу.

В-третьих – как уже упоминалось выше – определенное значение имеют личные характеристики, такие как пол, возраст и место проживания. Молодые мужчины, молодежь старшего возраста (25–29 лет) и городские жители имеют больше шансов получить стабильную и удовлетворительную работу, чем другие группы. Сводные данные свидетельствуют о том, что положение молодых женщин хуже, чем мужчин: они чаще бывают неактивными, хотя желали бы работать, и имеют меньше шансов найти удовлетворительную работу, будь то постоянная, временная или самостоятельная занятость. Переход к стабильной работе коррелирует с возрастом, так как группа 25-29-летних имеет больше вероятности, чем другие группы, получить стабильную работу в формальном секторе. Наконец, сельская молодежь чаще работает на временной основе или занимается самостоятельным трудом, так как, в отличие от своих городских сверстников, не может найти работу по найму.

То, что большая часть молодых россиян завершила переход к трудовой жизни и имеет удовлетворительную работу (48,1% всего молодого населения),

проливает определенный свет на качество доступных молодежи рабочих мест. Для того, чтобы изучить этот вопрос, обследование процесса перехода от учебы к трудовой жизни было направлено также на анализ преобладания неформальной занятости, дефицита прав у молодых работников и уровней оплаты труда.

Собранные данные о неформальной занятости свидетельствуют о том, что 50,9% всех молодых работников были заняты неформально, 26,9% – на неформальных предприятиях и 24% имели неформальную работу на формальном предприятии⁴⁸. Молодые женщины несколько реже, чем мужчины, работают неформально (44,6% против 55,4%), а группы более младшего возраста (15-24 лет) чаще работают в неформальных условиях, чем старшие. Это означает, что в общей численности молодежи в возрасте 15-29 лет фактическая доля тех, кто на момент проведения обследования уже имел стабильную, удовлетворительную работу, обеспеченную защитой трудового законодательства, составляла максимум 28%.

Труд около 34% всех молодых работников оплачивается на уровне ниже среднего (из них 25% – самозанятые, а 35,3% – наемные работники). Молодые женщины, работающие по найму, почти в 2 раза чаще, чем мужчины, получают оплату труда меньше средней (42% против 28%), а самозанятые мужчины получают меньше средней заработной платы почти в 4 раза чаще, чем женщины (34% против 9%). На момент проведения обследования доля молодежи, получающей меньше, чем прожиточный минимум (т.е. молодых работающих бедных), составляла 8,5% от всех занятых, тогда как малооплачиваемые молодые работники составляли 38,9%⁴⁹.

Что касается трудовых прав, то у молодых работников часто отсутствует право на сверхурочные, охрану и гигиену труда, получение личных средств защиты, а также отсутствует медицинская страховка и взносы на социальное обеспечение. Из нарушений трудовых прав неуплата сверхурочных упоминалась чаще всего, причем несколько чаще молодыми женщинами и молодежью старшего возраста, чем другими группами. На втором месте было отсутствие охраны и гигиены труда и личных средств защиты – это нарушение прав чаще упоминалось молодыми женщинами. Эти данные соответствуют данным инспекции труда, показывающие, что самые распространенные нарушения трудового права в Российской Федерации касаются охраны и гигиены труда и времени работы.

⁴⁸ Данные о занятости молодежи на неформальных предприятиях, собранные в ходе обследования процесса перехода от учебы к трудовой жизни, соответствуют данным обследования населения по вопросам занятости, согласно которым на неформальных предприятиях работает 24,4% занятой молодежи (15–24 лет).

⁴⁹ К этим данным следует относиться осторожно, так как многие молодые люди с высшим уровнем образования отказались отвечать на вопросы о зарплате. Однако эти данные соответствуют тем, которые приводятся в главе 2 о численности работающих бедных (13,1% численности населения трудоспособного возраста в 2011 г.) и малооплачиваемых работников (28,9% трудоспособного населения). То, что занятая молодежь имеет меньшую вероятность оказаться в числе работающих бедных, чем занятое население в целом, вызвано, в целом, более высоким уровнем образования, с одной стороны, и сокращением бедности после экономического кризиса 2009 г., с другой стороны (в 2012 г. численность малоимущих достигла рекордно низкого уровня 11% в общей численности населения). См. также Всемирный банк, «Доклад об экономике России: необходимость оздоровления экономики», октябрь 2012 г.

В ходе обследования были собраны данные и по другим показателям, которые проливают свет на положение молодежи на рынке труда. Например, самозанятые молодые люди, имеющие эту форму занятости по причине невозможности найти работу по найму, составляют почти треть всех самозанятых (29%), причем шансы сельской молодежи оказаться в таком положении более, чем в 2 раза выше, чем у молодых горожан (44% против 17,1%).

Данные, собранные в ходе обследования процесса перехода от учебы к трудовой жизни, показывают, что главный вопрос, который предстоит решать правительству Российской Федерации в сфере молодежной занятости – это качество рабочих мест для молодежи, а не только создание новых рабочих мест для тех 10,8% молодых людей, которые в настоящее время являются безработными. Общий уровень недоиспользования труда (т.е. доля безработных, отказавшихся от поиска работы, имеющих непостоянную занятость, неактивных и не посещающих учебные заведения) составляет около одной четверти (24,9%) всего населения в возрасте 15-29 лет.

Как уже упоминалось в главе 1, стабильный экономический рост в Российской Федерации в период с 2000 по 2008 гг. связан с рядом факторов, в т.ч. с регулированием экономической политики. В эти годы в стране отмечалась стабильная макроэкономическая ситуация, чем в предыдущее десятилетие, при этом уровень инфляции снижался, и в течение нескольких лет сальдо как счета текущих операций, так и бюджета было положительным. В Российской Федерации проводилась разумная налогово-бюджетная политика, а доходы бюджета от продажи нефти и газа направлялись в стабилизационный фонд⁵⁰. Экономические условия в стране для предпринимательской деятельности также улучшились благодаря реформе налоговой системы и принятию законодательства в сфере банковской деятельности, правил конкуренции и процедур банкротства. Однако положительные экономические результаты, отмечавшиеся в последнее десятилетие, скрывают большие региональные различия по уровню экономического развития, дохода на душу населения, уровню занятости и бедности.

Хотя результатом кризиса 2008-2009 гг. было серьезное снижение уровня ВВП (7,8%), его влияние на темп сокращения рабочих мест было относительно мягким (при росте уровня безработицы на 2,1 процентных пунктов). При этом наблюдалось сокращение продолжительности рабочего времени (5,5% в 2008-09 гг.) и реальной заработной платы (4% за тот же период). Основное бремя кризиса легло на молодежь (15-24 лет): безработица среди молодежи выросла с 14,1% в 2008 г. до 18% в 2009 г., причем работу потеряли, в основном, молодые работники мужского пола, молодежь с низким уровнем образования, а также работники с нетипичными формами занятости. В ответ на кризис 2008 г. правительством были оперативно приняты широкомасштабные меры, что стало возможным благодаря средствам Резервного фонда. Эти средства позволили властям поддержать банковский сектор, защитить национальную валюту и провести налогово-бюджетную политику, направленную на стимулирование роста экономики. Уже в 2010 г. на рынке

⁵⁰ Резервный фонд заменил собой в 2008 году Стабилизационный фонд Российской Федерации, созданный в 2004 г. для защиты федерального бюджета от колебаний цен на нефть.

труда наступило оживление, сопровождающееся ростом занятости и снижением безработицы, но эти тенденции не затронули более молодые возрастные группы, среди которых в 2012 г. уровень безработицы был по-прежнему выше, чем до кризиса (14,8%).

Замедление темпов роста ВВП, отмеченное в 2012 г. (3,4%), продолжилось и в 2013 г. (2,5%) вследствие снижения потребления, сокращения инвестиций и по-прежнему слабой внешнеэкономической конъюнктуры, оказывающей влияние на чистый объем экспорта. Загрузка производственных мощностей составила около 80%, как и накануне кризиса при темпах роста экономики 8% в год. Все это в совокупности с рекордно низким общим уровнем безработицы может указывать на то, что экономика Российской Федерации практически достигла предела своего потенциала⁵¹.

В числе главных задач, стоящих перед Российской Федерацией в следующем десятилетии – решение вопроса сокращения численности трудоспособного населения, преодоление разницы в уровнях регионального развития, диверсификация экономики страны и сокращение зависимости от нефти и газа, и повышение качества образования на всех уровнях с целью сохранения конкурентного преимущества.

4.1. Макроэкономическая и отраслевая политика

С начала перехода к рыночной экономике Российская Федерация сформировала современные финансовые учреждения, провела реформу налоговой системы и бюджетных правил и ввела в действие механизмы децентрализации налогово-бюджетной системы. Такие механизмы, согласно оценкам, должны сократить разницу в налогообложении между беднейшими и наиболее благополучными субъектами с 47 до 7 раз (вставка 4.1).

⁵¹ Всемирный банк, «Доклад об экономике России», № 30, Всемирный банк, Вашингтон, 2013; МВФ, «Российская Федерация: консультации 2013 г. в соответствии со статьей IV», страновые доклады МВФ 13/310, 2013, ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации за 2013 г.», ОЭСР, Париж, 2014 г.

Вставка 4.1 Децентрализация налогово-бюджетной системы в Российской Федерации

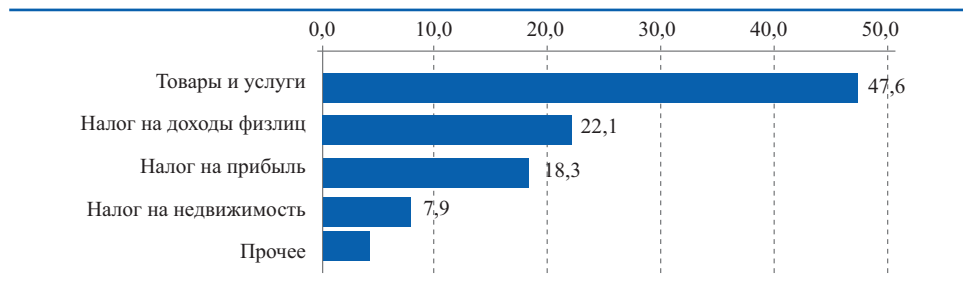
В 2012 г. 5% всех расходов федерального бюджета (примерно 1% ВВП) предназначалось для финансирования субъектов. Финансирование делится на 2 категории: субсидии, выдаваемые без предварительных условий (компенсационные субсидии и бюджетные гранты) и субсидии, которые могут быть потрачены на реализацию определенных заранее согласованных программ. Некоторые формы субсидий также требуют участия региональных бюджетов в совместном финансировании программ.

Компенсационные перечисления из федерального бюджета предназначены для сокращения разрыва между субъектами в бюджетной обеспеченности. Средства выделяются из бюджета в обратно пропорциональной зависимости от возможностей субъекта и в прямой зависимости от потребностей бюджета. Расчет финансирования производится с использованием ряда формул, учитывающих разницу в оплате труда, цены на коммунальные услуги, удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью менее 500 человек или в горных районах, транспортную доступность, цены на товары и услуг, долю детей (младше 17 лет) и пенсионеров в общей численности населения.

Источник: Доклад Всемирного банка «Расходы в социальной сфере и бюджетный федерализм в Российской Федерации», Всемирный банк, Вашингтон, 2011 г.; Министерство финансов «Основные экономические показатели (2011–2013)», доступно для скачивания на сайте <http://www.eeg.ru/pages/425>

В результате масштабной реформы налоговой системы в начале 2000-х была значительно расширена налоговая база, сократились предельные ставки и была упрощена налоговая система в целом. Реформа включала в себя следующие основные меры: i) введение единого 13% налога на доходы физических лиц, налога на добычу полезных ископаемых, и единого социального налога; ii) отмена ряда налогов с продаж и сокращение ставки налога на добавленную стоимость (НДС) до 18%; а также iii) снижение налога на прибыль организаций.

Рисунок 4.1. Структура налоговых поступлений, 2013 г.



Источник: Федеральная налоговая служба России на сайте <http://analytic.nalog.ru/portal/index.en-GB.htm>

Как показано на рис. 4.1, российская налоговая система опирается, в основном, на косвенное налогообложение (НДС, акцизы и налог на добычу полезных ископаемых), в то время как налог на имущество составляет 7,9% всех доходов бюджета. В 2013 г. поступления от вышеупомянутых налогов составили 20,8% ВВП. В том же году общая сумма поступлений от взносов в фонд социального страхования была равна 7% ВВП⁵². Создание Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2004 г., а также применение правил, регулирующих накопление и расходование этих средств, позволило улучшить состояние бюджета и избежать проблем, доставшихся с 1990-х гг. Первоначально ресурсы фонда использовались для сокращения внешнего долга, а затем для достижения макроэкономической стабилизации⁵³. В 2007 г. была создана новая налогово-бюджетная структура, призванная компенсировать необходимые расходы и сохранить богатства, накопленные благодаря продаже нефти, для последующих поколений. В 2012 г. эта структура подверглась дальнейшим изменениям (вставка 4.2).

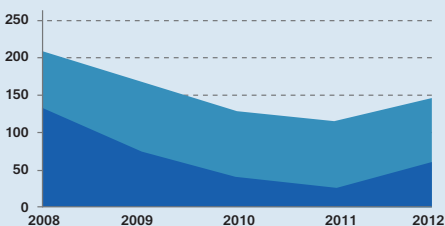
Вставка 4.2 Резервный фонд и фонд национального благосостояния

Новая налогово-бюджетная структура, созданная в 2007 г., ограничила расход поступлений от продажи нефти и газа до 3,7% ВВП, в то время как ограничение для ненефтяного баланса было установлено в размере 4,7% ВВП.

Стабилизационный фонд был разделен на два новых фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Поступления, превышающие пороговое значение, стали накапливаться в Резервном фонде до достижения 10% ВВП, после чего остальные поступления направлялись в Фонд национального благосостояния. К 2008 г. совокупные средства обоих фондов составляли 16% ВВП.

В конце 2009 г. было приостановлено действие бюджетного правила, привязывавшего средства в фондах к ВВП. Это было необходимо для того, чтобы позволить проведение политики расширения бюджетных расходов с целью противодействия последствиям экономического кризиса. В конце 2010 г. в Резервном фонде было накоплено средств на сумму менее 2% ВВП, в то время как Фонд национального благосостояния оставался сравнительно стабильным – 6%.

Активы Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (млрд. долларов США)



⁵² МВФ, «Российская Федерация: консультации 2013 г. в соответствии со статьей IV», страновые доклады МВФ 13/310, 2013 г.

⁵³ В 1999 г. государственный долг превышал 99% ВВП, к 2010 г. удалось сократить его до менее 12% ВВП.

Вставка 4.2 Резервный фонд и фонд национального благосостояния (продолжение)

В конце 2012 г. было принято новое бюджетное правило, ограничивающее государственные расходы прогнозной суммой ненефтяных поступлений, поступлений от продажи нефти и газа (рассчитываемые по ретроспективным базисным ценам на нефть сорта «Юралс» за 5-летний период), и чистым объемом финансирования в размере 1% ВВП. Если цена на нефть превышает базисную, суммы превышения накапливаются в Резервном фонде до достижения 7% ВВП. Пятьдесят процентов любых дополнительных поступлений отчисляются в ФНБ, а остальные 50% – на инфраструктурные проекты. Если цена на нефть оказывается ниже базисной, средства Резервного фонда используются для поддержки расходов бюджета и финансирования дефицита. По предварительным прогнозам, Резервный фонд, объем которого был пополнен в начале 2013 г. до 4% ВВП, должен к 2016 г. достичь 4,4% ВВП, тогда как ФНБ, объем которого в настоящее время равен 4,3% ВВП, должен сократиться до 3,2% ВВП.

Источник: Министерство финансов на сайте <http://www.minfin.ru/en/>; Доклад Всемирного банка об экономике России №12, Всемирный банк, Вашингтон, апрель 2012 г., цит. соч.; Доклад Всемирного банка об экономике России №30, Всемирный банк, Вашингтон, 2013; МВФ, «Российская Федерация: консультации 2013 г. в соответствии со статьей IV», цит. соч.

Налогово-бюджетная политика была основным инструментом, используемым Российской Федерацией для стабилизации макроэкономической ситуации в 2000-х гг. До 2005 г. эти меры были контрциклическими и предполагали использование налогов и сокращение расходов в целях сдерживания спроса в период резкого роста цен на сырьевые товары. Тем не менее, либерализация этой политики началась еще до кризиса, о чем говорит увеличение государственных расходов (особенно на обеспечение жильем, здравоохранение и субсидии предприятиям) в 2006 и 2007 гг. (таблица 4.1).

Таблица 4.1. Структура бюджетных расходов в ВВП (2006–2010 гг.)

	2006	2007	2008	2009	2010
Совокупные расходы, федеральные правительство	31,1	34,2	33,9	40,9	38,5
Проценты	0,8	0,5	0,5	0,6	0,6
Государственное управление	2,3	3,0	2,7	2,7	2,6
Оборона, право и порядок	5,2	5,2	5,1	6,3	5,8
Национальная экономика	3,5	4,7	5,5	7,2	5,2
Обеспечение жильем и ЖКХ	2,3	3,3	2,8	2,6	2,4
Образование	3,9	4,0	4,0	4,6	4,2
Здравоохранение и спорт	3,6	4,2	3,8	4,3	3,8
Социальная политика	8,8	8,6	8,7	11,7	13,0
<i>Пенсии</i>	<i>6,2</i>	<i>5,9</i>	<i>6,2</i>	<i>8,3</i>	<i>9,9</i>
Другое	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8

Источник: ОЭСР, Экономический обзор: Российская Федерация, ОЭСР, Париж, 2009 г.

В 2009 г. нефтефтяной дефицит бюджета вырос до 14,9% ВВП. Это было связано с повышением расходной части трехлетнего бюджета, утвержденного в 2008 г., а также с принятием пакета антикризисных мер. Антикризисные меры обошлись бюджету (см. таблицу 4.2.) в 6,7% ВВП, что больше, чем было израсходовано в среднем странами ОЭСР (примерно 2,5% ВВП)⁵⁴.

Таблица 4.2. Структура антикризисных мер, доля ВВП (2008–2009 гг.)

	2008	2009	Total
Поддержка финансового сектора	1,9	1,4	3,3
<i>Изменение структуры капитала и другие прямые меры</i>	<i>0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>1,0</i>
<i>Субординированные займы</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>2,3</i>
Содействие экономическому росту	0,7	1,8	2,5
<i>Государственные расходы на товары и услуги</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>
<i>Налогово-бюджетное стимулирование компаний</i>	<i>0,5</i>	<i>1,7</i>	<i>2,2</i>
<i>Налогово-бюджетное стимулирование домохозяйств</i>	<i>0,1</i>	<i>...</i>	<i>0,1</i>
Защита уязвимых групп	...	0,3	0,3
<i>Из них политика на рынке труда</i>	<i>...</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
Трансферты в субъекты	...	0,7	0,7
Итого	2,6	4,1	6,7

Источник: Рабочий документ Всемирного банка по изучению политики «Долгосрочные фискальные риски и устойчивость в стране с богатыми нефтяными ресурсами», Вашингтон, 2010 г.

⁵⁴ О размере налогово-бюджетного стимулирования в странах ОЭСР можно подробно узнать из публикации ОЭСР «Экономический обзор за 2010 г.», промежуточный отчет на сайте <http://www.oecd.org/economy/economicoutlookanalysisandforecasts/42421337.pdf>

Столь дорогой пакет мер налогово-бюджетного стимулирования был оправдан в свете снижения темпов экономического роста России, размера средств в Резервном фонде и неэффективной работы автоматических стабилизаторов.

В 2011 г. сальдо государственного бюджета стало положительным (1,6% ВВП), причем на 70% благодаря росту доходной части. Расходы сократились на 1,5% ВВП благодаря постепенному сворачиванию антикризисных мер и более низким ассигнованиям на расходы, чем планировалось (см. таблицу 4.3). Тем не менее, ненефтяной дефицит оставался относительно на высоком уровне (9,6% ВВП)⁵⁵. В 2012 и 2013 гг. сальдо бюджета стало умеренно отрицательным в связи с замедлением темпов экономического роста, что, в свою очередь, было следствием сокращения уровня потребления, стагнации экспортных и импортных цен, а также низкого уровня инвестиций в связи с окончанием многих инфраструктурных проектов⁵⁶. В 2013 г. на экономический рост также оказывало негативное влияние падение цен на нефть.

Таблица 4.3. Государственный бюджет в 2011–2014 гг. (фактический и прогнозный)

	2011 (actual)	2012	2013(e)	2014(p)
Федеральный бюджет				
Доходы	20,9	20,5	19,3	18,2
Расходы	20,1	20,6	19,8	18,7
Баланс	0,8	-0,1	-0,5	-0,5
Ненефтяной баланс	-9,6	-10,4	-9,6	-8,5
Общий бюджет				
Доходы	38,4	37,0	36,9	35,1
Расходы	36,8	36,6	37,9	35,8
Баланс	1,6	0,4	-0,7	-0,7
Цена на нефть «Юралс» (долларов США за баррель)	109,3	110,4	105,0	101,0

Источник: Доклад Всемирного банка об экономике России № 27, Вашингтон, 2012 г., а также Доклад Всемирного банка об экономике России № 30, 2013 г., цит. соч.

⁵⁵ Доклад Всемирного банка об экономике России №12, Всемирный Банк, Вашингтон, апрель 2012 г., цит. соч..

⁵⁶ Ежегодный рост потребления сократился с 6% в 2011 г. до 4%; рост инвестиций снизился с 12% до менее 1%, а экспорта – с 4% до 1% в годовичном исчислении. См. ОЭСР, Экономический обзор: Российская Федерация в 2013 г., ОЭСР, Париж, 2014 г.

В течение ближайших лет предусмотрены дополнительные расходы – по оценкам, составляющие 6,3% ВВП – на оборону, обслуживание дорог и социальную защиту (особенно выплату пенсий). Эти дополнительные расходы должны быть частично компенсированы увеличившимися поступлениями от взносов в фонд социального страхования и повышенными ставками налогов на алкоголь и табачные изделия и регистрацию транспортных средств, а также экономией (равной 4,2% ВВП) за счет трансфертов в субъекты (объем которых был зафиксирован в 2013 г. на уровне 1% ВВП), субсидий для предприятий и государственных услуг⁵⁷.

Тем не менее, прогнозы по бюджету не учитывают дополнительные расходы, необходимые для достижения долгосрочных целей политики, заявленных в 2012 г. (см. вставку 4.3).

Налогово-бюджетная политика, к которой переходит Российская Федерация, заключается в умеренном бюджетном ужесточении с консолидацией финансирования в конце периода (постепенная коррекция, начиная с 2014 г.). Эта политика может стать успешной, если неотъемлемой частью программы бюджетной консолидации станут структурные реформы (повышение эффективности соблюдения налогового законодательства, совершенствование условий для предпринимательской деятельности и увеличение государственных инвестиций в здравоохранение, образование и научные исследования)⁵⁸. Тем не менее, для удержания дефицита бюджета в рамках 1% ВВП в условиях отсутствия значительного повышения цен на нефть и природный газ на мировых рынках необходима корректировка как доходной, так и расходной части бюджета. При этом особое внимание необходимо уделять повышению эффективности соответствующих систем, с одной стороны, и снижению совокупного спроса из-за сокращения расходов при повышении налогов, с другой. Относительно слабая диверсификация структуры экономики в сочетании с недостаточным пополнением Резервного фонда по сравнению с планом фактически ставит страну в такое положение, при котором она становится уязвимой от внешних потрясений и риска проциклических корректировок бюджета при значительном хроническом падении цен на нефть⁵⁹.

⁵⁷ Экономии расходов в размере 1% ВВП в год можно было бы обеспечить за счет передачи ответственности за оказание определенных государственных услуг (государственное управление, здравоохранение, образование, коммунальные и жилищные услуги) внебюджетным организациям. В свете этой реформы бюджет организаций, оказывающих услуги, будет формироваться, главным образом, за счет доходов с реализации услуг федеральному правительству на основе ежегодного подписания договора о выполнении работ. Этому должна сопутствовать реализация реформы системы бюджетного планирования, по которой бюджетные средства должны привязываться к определенным (приоритетным) программам, отражающим цели развития страны. Доклад Всемирного банка «Обзор государственных расходов в Российской Федерации», Вашингтон, 2011 г.

⁵⁸ По мнению международных финансовых организаций, Российской Федерации необходима жесткая упреждающая бюджетная консолидация (в размере 1,5% ВВП в год в период с 2012 по 2015 гг.) в целях более быстрого снижения нефтяного дефицита бюджета (для использования преимуществ, связанных с высокими ценами на нефть) и восполнения средств в Резервном фонде.

⁵⁹ МВФ, «Российская Федерация: консультации 2013 г. в соответствии со статьями IV», цит. соч.

Вставка 4.3. Долгосрочная экономическая политика Российской Федерации

В мае 2012 г. Президент Российской Федерации подписал Указ о долгосрочной государственной экономической политике, направленный на обеспечение экономического роста, увеличение доходов и достижение технологического лидерства российской экономики. Указ постановляет принять меры, направленные на достижение следующих экономических и социальных показателей к 2020 г.:

- создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест;
- увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 г. и до 27 процентов – к 2018 г.;
- увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоёмких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте в 1,3 раза к 2018 г.;
- увеличение производительности труда в 1,5 раза к 2018 г. в 1,5 раза;
- повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й до 50-й – в 2015 г. и до 20-й – в 2018 г.

К концу 2012 г. должны быть разработаны новые государственные программы в сфере здравоохранения, образования, занятости, социальной политики, науки и технологий, а также транспорта. Должны быть сформулированы новые бюджетные правила расходования нефтегазовых доходов и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Указ также предусматривает: а) подготовку плана приватизации и проведение анализа эффективности работы «консолидированных» государством компаний; б) упрощение административного порядка ведения предпринимательской деятельности и предоставление государственных гарантий при осуществлении инвестиционных проектов; в) разработку государственных программ промышленного развития, повышения конкурентоспособности и оказание содействия приоритетным отраслям экономики (авиационная и судостроительная промышленность, электронная промышленность и сельское хозяйство), г) внесение предложений по ускорению социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока.

Источник: Указ Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 г. на сайте <http://eng.kremlin.ru/acts/3758>

В доходной части, расширение налоговой базы и более прогрессивный режим налогообложения могли бы укрепить как справедливость налогообложения, так и эффективность налоговой системы как автоматического стабилизатора⁶⁰. Налоговые поступления могут быть увеличены за счет соблюдения налогового законодательства, рационализации некоторых льгот по уплате НДС и увеличения налоговых ставок на алкоголь, табак и

⁶⁰ При прогрессивном налогообложении (зависящем от уровня дохода и прибыли при отсутствии единой ставки) поступления автоматически корректируются в сторону уменьшения в ходе кризиса и увеличиваются во время экономического роста.

недвижимость в целях приведения их в большее соответствие со ставками в странах ОЭСР. *В расходной части полный отказ от субсидирования предприятий и иных антикризисных мер, наравне с мерами по повышению эффективности социальных расходов и трансфертов в субъекты, могут обеспечить дополнительную экономию, что создаст задел для реализации инвестиционных программ, направленных на стимулирование роста.*

Корректировка бюджета также может способствовать ускорению темпов роста и повышению уровня занятости, если она включает перераспределение доходов и расходов, сокращает перекосы в налогообложении и повышает продуктивные расходы (особенно государственные инвестиции, предусмотренные долгосрочной экономической политикой)⁶¹. Наконец успех налогово-бюджетной политики зависит от увеличения удельного веса доходов по сравнению с сокращением затрат (вставка 4.4), надежного характера реализованных мер (в целях повышения доверия), а также кредитно-денежной политики, направленной на стимулирование роста⁶².

За последнее десятилетие кредитно-денежная политика России преследовала две основные цели: снижение уровня инфляции и ограничение повышения реальной стоимости рубля, причем для достижения обеих целей использовались валютные интервенции. Результатом этого стало, в частности, то, что повышение реальной стоимости рубля в ответ на позитивное изменение соотношения импортных и экспортных цен вылилось в рост уровня инфляции в России по сравнению с ее основными партнерами по торговле. В годы, предшествовавшие экономическому кризису, политика регулирования валютных курсов стала более гибкой, при этом инфляционное давление компенсировалось регулированием процентных ставок в сочетании с нормами обязательных резервов⁶³. Эта стратегия приближается к установлению режима целевых показателей по инфляции, который должен быть принят в Российской Федерации в ближайшие несколько лет. Такое направление кредитно-денежной политики может вынудить правительство воздерживаться от мер стимулирования в ходе бюджетной консолидации, если уровень инфляции будет выходить за рамки запланированного диапазона (установленного в 2013 г. на уровне 5–6%).

⁶¹ Вложения в основной капитал в конце 2011 г. в Российской Федерации все еще были на 3 процентных пунктов ниже докризисного уровня, тогда как общий объем инвестиций был на 4,4 процентных пунктов ниже уровня, достигнутого в 2008 г., Доклад Всемирного банка об экономике России № 27, г. апрель 2012 г.

⁶² Многие будут также зависеть от разницы между фактическими ценами на нефть на мировом рынке и базовой ценой, установленной в российском бюджете. Если цены на нефть будут выше запланированных, это окажет положительное влияние на бюджетный баланс (не обязательно на нефтегазовый бюджетный баланс).

⁶³ Во время экономического кризиса ухудшение условий торговли и снижение объемов притока капитала привели к снижению курса рубля. В ответ на это Центральный банк проводил широкомасштабные валютные интервенции. Стратегия, предусматривающая обесценивание рубля на небольшую, заранее объявляемую величину, обошлась дорого, так как в период с августа 2008 по январь 2009 г. Центральный банк был вынужден использовать примерно треть своих валютных резервов.

Вставка 4.4 Макроэкономические результаты консолидации в налогово-бюджетной сфере

Как показывает анализ статистических данных по бюджетной консолидации в развитых странах, в краткосрочной перспективе консолидация обычно приводит к снижению объема выпуска продукции и увеличению уровня безработицы. Бюджетная консолидация в размере 1% ВВП может снизить объем выпуска продукции на 0,5% и увеличить уровень безработицы на 0,3 процентных пункта в течение двух лет. В связи с тем, что уровень безработицы молодежи вдвое выше, чем у взрослого населения, и что она больше подвержена влиянию циклов деловой активности, бюджетная консолидация в размере 1% ВВП может привести к росту уровня безработицы молодежи на 0,6 процентного пункта.

Консолидация на основе расходной части приводит к меньшим потерям (-0,3% ВВП и рост безработицы на 0,2 процентного пункта), чем консолидация на основе налогообложения (-1,3% ВВП и рост безработицы на 0,6 процентного пункта), так как эти меры связаны с положительным влиянием кредитно-денежного стимулирования и роста экспорта. Органы кредитно-денежного регулирования предоставляют меньше стимулов в период повышения налогов, особенно косвенных (например, увеличение ставки НДС), что приводит к росту инфляции.

Кроме выбора инструмента консолидации бюджета (увеличение доходов или сокращение расходов), также важно распределить сокращения по различным типам расходов. Многие страны проводят консолидацию, сокращая расходы на заработную плату государственных служащих и выплаты социальных пособий, не уделяя достаточно внимания положительной зависимости, существующей между объемом инвестиций и уровнем занятости. Как показывают результаты моделирования, 17,8% рост объема инвестиций, обусловленный внешними факторами, в последующие 4 года приводит к снижению уровня безработицы на 8,9%.

Источник: Доклад Международного валютного фонда «Перспективы развития мировой экономики: подъем, риск и перебалансирование», октябрь 2010 г., глава 3 на сайте <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>; Доклад Международного бюро труда, «Мир труда 2012: повышение качества рабочих мест для более эффективной экономики», МОТ Женева, 2012 г.

В августе 2012 г. Российская Федерация вступила в ВТО⁶⁴. В ближайшие годы членство в ВТО будет оказывать влияние на самые разные меры и институты (тарифы, таможенное регулирование, субсидирование производства). Согласно оценкам, в среднесрочной перспективе это должно давать прирост ВВП в размере 3,3% в год (а в долгосрочной перспективе – до 11% при условии улучшения инвестиционного климата)⁶⁵. Для домохозяйств положительное влияние будет связано с либерализацией торговли и ростом прямых иностранных инвестиций (ПИИ), что приведет к увеличению заработной платы (в среднесрочной перспективе, по оценкам, на 4–5%), особенно у квалифицированных работников в городской местности⁶⁶. Наибольшие возможности для роста

⁶⁴ Россия подала заявку на присоединение к Генеральному соглашению по тарифам и торговле (на смену которому пришла ВТО) в 1993 г.

⁶⁵ Доклад Всемирного банка об экономике России, апрель 2012 г., цит. соч.

⁶⁶ Ожидается, что рост конкуренции благодаря прямым иностранным инвестициям должен более благотворно повлиять на рабочую силу, чем на капитал. Поэтому, на богатых домохозяйствах это отразится меньше, чем на домохозяйствах с низким уровнем дохода.

будут иметь, скорее всего, те отрасли экономики, которые связаны с экспортом (цветные и черные металлы, химическая промышленность), а также отрасли, более открытые для иностранных инвестиций (а именно, телекоммуникации, банковская сфера, страхование). Тем не менее, *растущая конкуренция со стороны импортных товаров приведет к потере рабочих мест работниками, занятыми в неконкурентоспособных (неэффективных) отраслях. Однако негативные последствия либерализации торговли для работников, потерявших работу, могут быть компенсированы комплексом продуманных мер по их адаптации к новым условиям (в основном, мер по профессиональной подготовке и переподготовке, а также помощи в переселении).*

Тем не менее, вышеупомянутые выгоды, связанные с либерализацией торговли, могут оказаться меньше прогнозируемых или могут занять больше времени, так как спрос в развитых странах продолжает снижаться. Так как экспорт товаров в страны ЕС-27 составляет половину всего экспорта России (52,2%), то дальнейшее сокращение объемов потребления в этих странах (связанное с большим размером долга и режимом экономии) могут негативно сказаться на перспективах торговли в краткосрочной и среднесрочной перспективе⁶⁷.

Несмотря на то, что в последнее десятилетие удалось достигнуть значительных результатов по улучшению условий предпринимательской деятельности, все еще существует ряд факторов, которые препятствуют развитию частного сектора⁶⁸. Эти факторы связаны с участием государства в производстве товаров и услуг в тех сферах, где несколько государственных предприятий занимают ведущие позиции, наличием административных и организационных барьеров, мешающих созданию и деятельности частных предприятий, недостаточным исполнением законодательства о конкуренции, неблагоприятным климатом для привлечения ПИИ (как минимум, в отдельных субъектах), недостаточной развитостью корпоративного управления, недостатками человеческого капитала и инфраструктуры⁶⁹. *Тот факт, что, по сравнению со странами ОЭСР, в Российской Федерации недостаточно развиты условия для предпринимательской деятельности, подтверждается рядом показателей, а именно низким вкладом малого и среднего бизнеса в экономику и занятость населения, по-прежнему высокой концентрацией занятости в государственном секторе (30,9% совокупной занятости), низким процентом выхода на рынок новых и ухода с рынка закрывающихся предприятий, преобладанием экспорта сырьевых товаров*

⁶⁷ См. статистическую характеристику России, как торгового партнера, разработанную Всемирной торговой организацией, на сайте <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=RU>

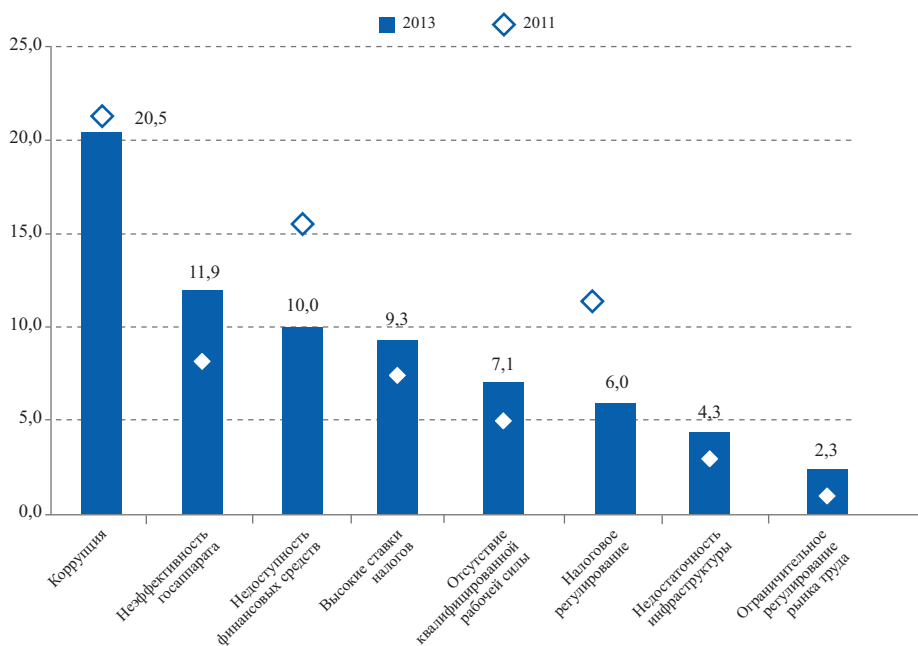
⁶⁸ В начале 2000-х гг. началась реализация ряда реформ, касающихся порядка инспектирования, лицензирования, регистрации, упрощения налогообложения и таможенных правил.

⁶⁹ См. ОЭСР, «Экономический обзор Российской Федерации за 2009 и 2011 гг.», цит. соч.; доклад Всемирного банка «Обследование предприятий в России», 2009 г.; доклад Всемирного экономического форума о конкурентоспособности России в 2011 г.

(особенно нефтегазовой промышленности), низким притоком иностранных прямых инвестиций в Российскую Федерацию по сравнению с развивающимися странами Восточной и Центральной Европы (1,6% ВВП и 5% ВВП, соответственно) и их обходным, офшорным характером, а также низким уровнем инновационной активности в обрабатывающих отраслях по сравнению со средним в странах ОЭСР (13,3% и 57% всех производственных предприятий в период 2008–2010 гг., соответственно)⁷⁰.

Данные об основных препятствиях для предпринимательской деятельности (рис. 4.2) свидетельствуют о том, что в 2013 г. большее число предприятий, чем в 2011 г., сталкивались с неэффективностью административных органов, но при этом доступность финансовых средств и налоговое регулирование улучшились.

Рисунок 4.2. Основные факторы, ухудшающие деловую конъюнктуру (2011–2013 гг.)



Источник: Всемирный экономический форум, «Доклад о мировой конкурентоспособности», 2010–2011 гг. и 2012–2013 гг., Женева.

⁷⁰ Обходные, офшорные иностранные инвестиции составляют 60% всех ПИИ. Они сосредоточены в субъектах, богатых природными ресурсами, и характеризуются меньшей степенью технической модернизации, чем другие виды инвестиций. См. Ledyeva S., Karhunen P., Whalley J., “If foreign investment is not foreign: Round-trip versus genuine foreign investment in Russia”, *CEPII Working Papers*, 2013. Данные об уровне инновационной активности в обрабатывающей промышленности РФ см.: ОЭСР, «Экономический обзор: Российская Федерация в 2013 г.», ОЭСР, Париж, 2014 г.

Предприятия всех размеров указали ставки налогов в качестве одного из главных препятствий для себя, тогда как предпринимательской деятельности средних и крупных предприятий по-прежнему препятствовала квалификация рабочей силы. Вопросы, связанные с налогообложением и доступностью финансовых средств, решаются с помощью ряда мер, реализация которых началась с середины 2000-х гг. (вставка 4.5).

Вставка 4.5 Малые и средние предприятия в Российской Федерации

Малые и средние предприятия (МСП) в Российской Федерации подразделяются на несколько категорий: микропредприятия (менее 15 сотрудников или оборот не более 60 млн рублей), малые предприятия (16-100 сотрудников или оборот ниже 400 млн рублей) и средние предприятия (101-250 сотрудников или оборот менее 1,000 млн рублей). В 2011 г. малые и средние предприятия составляли 9,4% всех компаний, зарегистрированных в Российской Федерации.

По предварительным результатам переписи малых и средних предприятий, проведенной в 2011 г., лишь 69,5% малых и средних предприятий из общего количества зарегистрированных предприятий (4,6 млн) фактически функционируют на рынке (две трети из которых индивидуальные предприниматели, 31,2% микропредприятия, 7,2% малые и менее 1% средние предприятия). Малый и средний бизнес в России создает чуть более 27% всех рабочих мест (по сравнению с 67% в ЕС). На малых предприятиях было занято 37,9% всех лиц, работающих на МСП, в то время как доля индивидуальных предпринимателей была равна 27,8%. Еще 20,5% устроились на работу на микропредприятия, а 13,6% на средние предприятия. Львиная доля торговой выручки приходится на малые предприятия (43,1% всей выручки МСП), за ними следуют средние (23,6%). Большинство малых и средних предприятий занимаются оптовой и розничной торговлей (38%), недвижимостью и предоставлением других услуг (21%), строительством, электро-, газо- и водоснабжением (по 11%). Более 57% индивидуальных предпринимателей ведут хозяйственную деятельность в сфере оптовой и розничной торговли, за которыми следуют транспорт, сфера связи и промышленное производство (по 9%).

Политика Российской Федерации в отношении МСП представлена в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № ФЗ-209 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», ряде нормативных актов, а также в Федеральной программе финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства, реализация которой была начата в 2009 г.

Федеральная программа включает в себя четыре элемента: 1) стартовая субсидия в размере 300,000 рублей (до 5 млн рублей в приоритетных субъектах, до 1 млн рублей для молодых предпринимателей и до 2,5 млн рублей на инновационные проекты), при участии субъектов в совместном финансировании 70-30; 2) субсидии на выплату процентов по коммерческим кредитам; 3) создание институтов микрокредитования (кредиты до 1 млн рублей), а также 4) создание региональных фондов, предоставляющих гарантии по кредитам (до 50% от суммы кредита и до 70% в приоритетных областях). В 2010 г. из федерального бюджета было направлено 15,4 млрд рублей (меньше, чем в 2009 г., когда было выделено 18,6 млрд рублей), в основном, на инновационные и малые и средние предприятия, а также на те, которые занимаются про-

Вставка 4.5 Малые и средние предприятия в Российской Федерации (продолжение)

извозством на экспорт, на предприятия в монопромышленных регионах и городах, а также на Северном Кавказе. По оценкам Министерства экономики, благодаря выделению государственных средств в период с 2005 по 2012 гг. удалось создать 170.000 новых и сохранить более 445.000 существующих рабочих мест.

Политика также предусматривает создание бизнес-инкубаторов и технопарков, предлагающих услуги консультирования и образования, реорганизацию системы контроля, введение особых налоговых режимов, упрощение налоговой отчетности и бухгалтерского учета, регулярное проведение мониторинга тенденций малого и среднего предпринимательства. Ожидается, что к 2020 г. данная политика позволит увеличить долю МСП в ВВП, повысить уровень занятости до 30%, а также долю МСП в общем числе предприятий до 80%.

Источник: Статистические данные о развитии малого предпринимательства в России. Новые факты и цифры, 2011 г. на сайте <http://www.rcsme.ru/eng/common/totals.asp>; ОЭСР и МОТ Краткий обзор политики в странах «большой двадцатки», Российская Федерация <http://www.oecd.org/els/48724704.pdf>; Росстат, Социально-экономические показатели в Российской Федерации, 2011 г.

Для достижения целей, поставленных в долгосрочной экономической политике (например, повышение позиции страны в рейтинге по условиям ведения бизнеса со 120-ой до 50-ой в 2018 г.), нужно еще больше упростить порядок регистрации предприятий, получения разрешения на строительство и подключения к электро-сетям, а также трансграничной торговли. Эта цель достижима, так как в рейтинге условий ведения бизнеса Россия за два последних года перешла со 120-го на 111-е место⁷¹.

Однако для повышения конкурентоспособности Российской Федерации нужны дополнительные меры по развитию институциональной структуры, росту эффективности рынков товаров и труда, развитию финансовых рынков, совершенствованию бизнеса и инновациям. Как видно из сравнения индексов, связанных с этими сферами (см. таблицу 4.4), начиная с 2011 г., конкурентоспособность России неуклонно снижается, особенно в плане уровня конкуренции (вследствие неэффективности и недостаточного исполнения мер, обеспечивающих конкуренцию, а также ограничений торговли и иностранной собственности), качества инфраструктуры, совершенствования производственных процессов, внедрения технологий на уровне предприятий, а также затрат предприятий на НИОКР.

⁷¹ При этом между субъектами наблюдается заметная разница в плане условий ведения бизнеса, что, в основном, связано с различной степенью реализации нормативных актов федерального правительства на региональном уровне, а также с тем, что основная обязанность по оказанию целого ряда важнейших государственных услуг (социальных, медицинских, образовательных) возложена на субъекты. См. Европейский банк реконструкции и развития, «Диверсификация российской экономики: преодоление региональных различий», 2012 г.

Таблица 4.4. Изменения в рейтинге конкурентоспособности Российской Федерации (2011–2013 гг.)⁷²

	2011	2013
Совокупный рейтинг	63	67
Базовые требования	65	53
<i>Институты</i>	118	133
<i>Инфраструктура</i>	47	47
<i>Макроэкономическая среда</i>	79	22
<i>Здравоохранение и начальное образование</i>	53	65
Факторы роста эффективности	53	54
<i>Высшее образование</i>	50	52
<i>Эффективность товарных рынков</i>	123	134
<i>Эффективность рынка труда</i>	57	84
<i>Развитость финансовых рынков</i>	125	130
<i>Технологическая готовность</i>	69	57
<i>Емкость рынка</i>	8	7
Факторы инноваций и развитости	80	108
<i>Совершенствование бизнеса</i>	101	119
<i>Инновации</i>	57	85

Источник: Всемирный экономический форум, «Доклад о мировой конкурентоспособности» за разные годы, Женева.

Более того, нужно решать вопросы, связанные с неконкурентоспособными предприятиями, например низкорентабельными, которые существуют лишь благодаря низкой оплате труда, плохим условиям труда и использованию устаревших производственных фондов. Результаты исследования, проведенного среди производственных предприятий, наводят на мысль о том, что значительная часть российских предприятий относится к этой категории⁷³. Это, в основном, средние предприятия (100–250 работников), расположенные в малых и средних городах в слаборазвитых субъектах и производящие продукцию, главным образом, для внутреннего рынка. Это косвенно подтверждается долей работающей бедноты и низкооплачиваемых

⁷² Рейтинг конкурентоспособности в этой таблице показывает позицию Российской Федерации по сравнению с другими 139 экономиками в 2011 г. и 144 экономиками в 2013 г. По сравнению с рейтингом, индекс конкурентоспособности, измеряемый по шкале от 1 (самый низкий) до 7 (самый высокий), изменился незначительно. Это означает, что по сравнению с другими оцененными странами, Российская Федерация не укрепила свои позиции в соответствующих областях. Мировой экономический форум, *Отчет о глобальной конкурентоспособности*, Давос, 2013 г.

⁷³ В. Голикова и др. Российское производство на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными, Московский государственный университет, 2007 г. В соответствии с этим исследованием, 35–40% производственных предприятий нельзя считать конкурентоспособными, при этом самая низкая производительность наблюдается в текстильной промышленности, а также в лесопереработке и деревообрабатывающей промышленности.

работников в общем уровне занятости (около 40% общего уровня занятости), по сравнению с долей работников, имеющих, по крайней мере, законченное среднее образование (76% всех работников). Эти цифры указывают на то, что, как минимум, треть работников со средним образованием получает низкую заработную плату, что нельзя объяснить только несоответствием системы образования требованиям рынка труда, т.к. это также связано с эффективностью предприятий, их инновационным потенциалом и производительностью труда.

Недавно проведенное исследование концентрации промышленного производства и выживания предприятий в Российской Федерации показывает, что в России волатильность роста производства выше, чем в других сопоставимых странах, а предприятиям, работающим в секторах с менее интенсивной конкуренцией, реже угрожает потеря рынка, независимо от их относительной неэффективности⁷⁴. То, что волатильность ярче проявляется в небольших секторах, означает, что предприятия в этих секторах с большей вероятностью могут уйти с рынка вследствие меньшей устойчивости к затяжным периодам спада по сравнению с давно существующими предприятиями, работающими в более крупных секторах. Кроме того, тот факт, что более старые предприятия привлекают меньше кадров и приносят меньше прибыли, может указывать на то, что неэффективные предприятия в Российской Федерации живут дольше, чем где бы то ни было, что препятствует перераспределению ресурсов. Другим тревожным аспектом является резкое снижение уровня создания новых предприятий (доли новых предприятий в их совокупной численности), который сократился с 21% в конце 1990-х гг. до 8% в 2008 г., а также небольшая доля предприятий, производящих продукцию на экспорт (3% в 2009 г. по сравнению с 15-17% во Франции и США), несмотря на высокую надбавку к цене, получаемую такими предприятиями в России⁷⁶.

Важность диверсификации экономики для долгосрочного роста и преодоления межрегиональных различий широко признается в Российской Федерации. Как показывают имеющиеся данные, с конца 1990-х гг. в Российской Федерации наблюдается растущая концентрация экспорта природных ресурсов и общее снижение объемов выпуска продукции в обрабатывающих отраслях, в результате чего на нефть и газ в настоящее время приходится почти две трети всего экспорта. Однако на региональном уровне, как пока-

⁷⁴ Всемирный банк, *Russian volatility: Obstacle to firm survival and diversification*, Рабочий доклад № 6605, Вашингтон, 2013 г.

⁷⁵ См. Доклад Всемирного банка об экономике России, № 23, 2012 г., цит. соч., а также доклад об экономике России № 30, 2013 г.

⁷⁶ См. Европейский банк реконструкции и развития, «Диверсификация российской экономики: преодоление региональных различий», 2012 г., цит. соч..

зывают данные о специализации производства и труда, модель региональной специализации с 2002 по 2010 гг. оставалась неизменной, причем взаимосвязь между специализацией и ростом была позитивной. Это свидетельствует о том, что в отношении диверсификации усилия следует направлять на помощь регионам в использовании их сравнительных преимуществ и освоении новых, возникающих сфер специализации⁷⁷.

4.2. Образовательная политика

4.2.1. Система образования

Система образования Российской Федерации подвергается реформированию с начала 1990-х гг. Первоначально реформа предусматривала переход от единой и стандартной системы обучения к дифференцированной и открытой, с целью укрепления национального самосознания и облегчения перехода к рыночной экономике. На новом этапе реформы, который начался в 2000 г. с принятия Концепции модернизации российского образования (до 2025 г.), планировалось создание новой системы управления образованием, введение единого государственного экзамена, пересмотр механизма финансирования и принятие новых стандартов общего образования, дающих школам больше автономности при разработке программ обучения. Одновременно увеличились государственные расходы на образование (с 3,6% ВВП в 2003 г. до 4,3% в 2010 г.). Тем не менее, средние расходы на образование в странах ОЭСР превышают этот объем (6,3% ВВП в 2010 г.). Сведения об основных особенностях системы образования России представлены во вставке 4.6.

Вставка 4.6 Система образования Российской Федерации

Дошкольное образование в Российской Федерации предусматривает обучение детей в возрасте от 1 до 6 лет и с 2013 г. входит в систему общего среднего образования. Обязательное образование начинается с 6-летнего возраста, продолжается до достижения 17-летнего возраста и включает в себя 9 лет базовой общеобразовательной подготовки (начальная и младшая средняя школа) и два класса старшей средней школы, которые дети обычно проходят в той же школе.

Старшие классы средней школы делятся на общеобразовательную подготовку для высшего образования и профессиональную подготовку учащихся, как для рынка труда, так и для высшего образования. До 2010 г. среднее профессионально-техническое

⁷⁷ См. Европейский банк реконструкции и развития, «Диверсификация российской экономики: преодоление региональных различий», 2012 г., цит. соч.

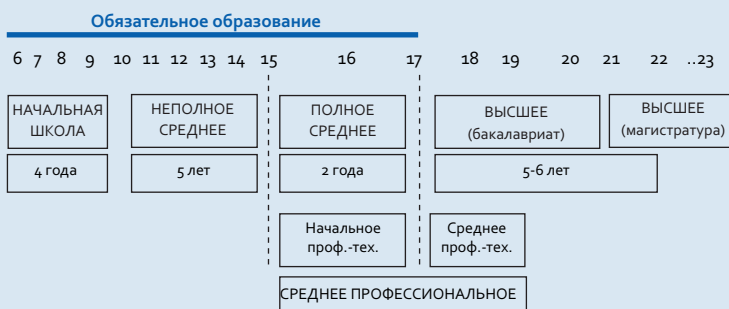
Вставка 4.6 Система образования Российской Федерации (продолжение)

образование включало 2-3 летнее начальное профессионально-техническое образование и еще 1-2-летнее среднее профессиональное образование, которое позволяло также перейти на ступень высшего образования. По реформе, утвержденной в конце 2012 г., начальное профессионально-техническое образование стало частью системы профессиональной подготовки и обеспечивает подготовку квалифицированных кадров; при этом среднее специальное образование подразделяется на подготовку квалифицированных кадров и руководителей среднего звена.

С 2001 г. учащиеся сдают единый государственный экзамен (ЕГЭ) по окончании общеобразовательной школы. Результаты экзаменов также используются в качестве вступительных при поступлении в университет. Цель ЕГЭ – оценить качество образования в разных школах и субъектах и убедиться, что общие стандарты соблюдаются. ЕГЭ также предназначен для борьбы с взятками при поступлении в вуз, для того чтобы увеличить количество школьников из семей с низким уровнем доходов, проживающих в сельской местности, желающих получить высшее образование.

Согласно Болонской декларации, подписанной Российской Федерации в 2003 г., 5 курсов высшего образования заменяются двухуровневой системой, включающей бакалавриат и магистратуру. На рисунке ниже показана структура системы образования Российской Федерации, включая последние реформы.

Структура системы образования Российской Федерации



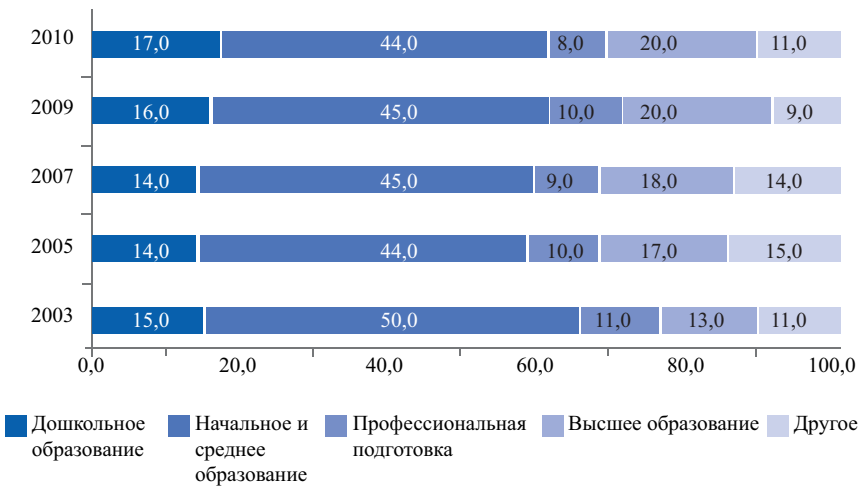
Источник: Всемирный банк, «Система образования в Российской Федерации», Всемирный банк, Вашингтон, 2012 г.; ОЭСР, ОЭСР, «Экономический обзор Российской Федерации», 2013, ОЭСР, Париж, 2014 г.

С 2004 г. управлением системой образования совместно занимаются федеральные, региональные и муниципальные органы власти. На федеральном уровне Министерство образования и науки отвечает за разработку национальной образовательной политики, исследования и инновационные технологии. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки проводит мониторинг реализации образовательной политики, выдает лицензии и аккредитует образовательные и научные учреждения, официально признает дипломы, полученные за границей. Федеральный институт развития

образования предоставляет методологическую поддержку стратегическим направлениям образовательной политики, в то время как Федеральный институт педагогических измерений обеспечивает разработку единых тестов (единого государственного экзамена). На региональном уровне управлением образования занимаются территориальные органы (департаменты, комитеты по образованию или местная администрация), которые организуют предоставление образовательных услуг, входящих в сферу их компетенции. Органы местного самоуправления отвечают за реализацию образовательной политики, финансирование обязательного образования, создание, реорганизацию и ликвидацию образовательных учреждений, строительство и ремонт школ и определение национальных и региональных компонентов образовательных стандартов⁷⁸.

За последние несколько лет структура финансирования образования претерпела значительные изменения в связи со снижением количества учащихся (рис. 4.3).

Рисунок 4.3. Структура расходов на образование (2003–2010 гг.)



Источник: Всемирный банк, «Система образования в Российской Федерации», Вашингтон, 2012 г.

Расходы на дошкольное и профессиональное образование практически не изменились, а на начальное и среднее резко сократились. При этом на долю высшего образования в 2010 г. приходилось 20% всех средств.

⁷⁸ ЮНЕСКО, Всемирный доклад по образованию 2010–2011 гг., Российская Федерация, 2011 г.

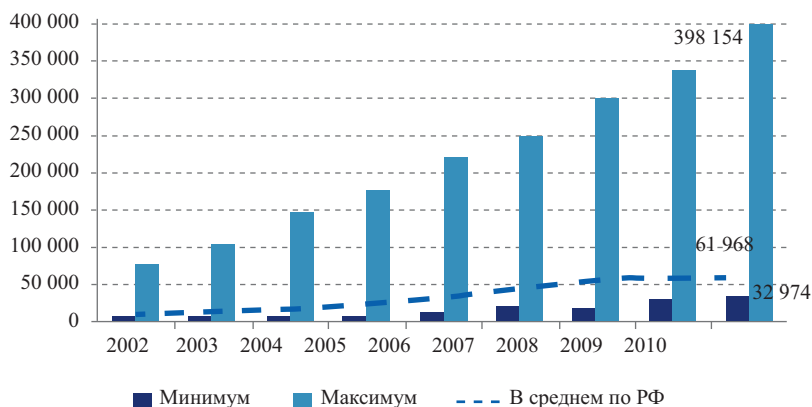
С 2006 г. средства, выделяемые правительством на образовательную политику, идут на реализацию Федеральных целевых программ развития образования, последняя из них была разработана на период с 2001 по 2015 гг.⁷⁹ Цель программы заключается в обеспечении доступного качественного образования и актуальности предоставляемых образовательных услуг. В программе поставлены задачи по модернизации общего и дошкольного образования и приведению содержания и структуры профессиональной подготовки в соответствие с потребностями на рынке труда. В рамках целевой программы средства выделяются тремя способами: i) через прямые субсидии всем субъектам, ii) через предоставление субсидий на конкурсной основе (используется, например, для стимулирования лучших учителей и инновационных школ); iii) через долевыми субсидии (совместное финансирование).

С 2008 г. общее образование во всех субъектах перешло на подушевое (на одного учащегося) финансирование с целью повышения эффективности бюджетных расходов и повышения качества образования. Однако правила выделения средств отличались от субъекта к субъекту, причем преобладали три следующие подхода: i) выделение средств на основе минимальных образовательных стандартов, ii) выделение средств на основе средних удельных затрат (этот метод используется чаще всего), iii) выделение средств на основе категории образовательной услуги. В целях повышения мотивации заработная плата учителей стала зависеть от эффективности их труда.

Так как начальное и среднее образование полностью финансируется из региональных бюджетов, затраты на одного ученика сильно отличаются в субъектах, при этом в более бедных субъектах на одного учащегося тратится в два раза меньше, чем в среднем по стране, а в самых богатых субъектах эта цифра превышает средний показатель в шесть раз (рис. 4.4). Такое региональное неравенство привело к большим различиям в распределении материальных ресурсов между школами страны и, соответственно, качестве результатов.

⁷⁹ Тот факт, что образование рассматривается в качестве целевой программы (наравне с сельским хозяйством, обеспечением жильем и здравоохранением) указывает на то, что эта государственная политика важна для страны.

Рисунок 4.4. Региональные расходы на общеобразовательную подготовку одного учащегося, 2012 г. (руб., в текущих ценах)



Источник: Всемирный банк, «Система образования в Российской Федерации», Вашингтон, 2012 г., цит. соч.

Одним из результатов распределения средств на конкурсной основе (для поддержки лучших школ) и выделения долевых субсидий неизбежно будет рост неравенства между теми субъектами, которые имеют возможность вкладывать больше средств в образование, и теми школами, которые изначально были в более выгодном положении, и всеми другими субъектами и школами.

Ухудшение качества образования в России в последние несколько лет подтверждается более низкими баллами учащихся в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся, при этом несмотря на улучшения, отмечаемые с 2009 г. Эти показатели намного ниже средних по странам ОЭСР (рис. 4.5).

Рисунок 4.5. Баллы по математике и естественнонаучным предметам в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), Российская Федерация, 2012 г.



Источник: ОЭСР, Результаты Международной программы PISA-2012: что знают и умеют делать учащиеся. Результаты тестов по чтению, математике и естественнонаучным предметам, Париж, 2013 г.

Снижение баллов говорит о том, что содержание учебных программ и методики обучения не помогают учащимся применять усвоенные знания в новой ситуации. Это может объясняться рядом факторов.

Во-первых, результаты недавно проведенного исследования об эффективности расходов на образование в России свидетельствуют о том, что расходы в большой степени зависят от объема исходных ресурсов (например, количества и размера школы, отношения количества учеников к количеству учителей и средней заработной платы в сфере образования, отражающей средний размер зарплат на местном уровне). Тем не менее, рост расходов на одного ученика не обязательно означает, что ученики будут показывать более высокие результаты, которые измеряются с помощью доли учеников, проваливших единый государственный экзамен и получивших самые высокие баллы за один и тот же экзамен. Другие факторы, такие как доля учащихся во вторую смену, доля учащихся, посещавших дошкольные учебные заведения, доля учителей пенсионного возраста и уровень образования родителей, оказывают более значимое влияние на эффективность образования⁸⁰.

⁸⁰ Доклад Всемирного банка «Расходы в социальном секторе и бюджетный федерализм в Российской Федерации, Вашингтон, 2011 г.

При этом один из вопросов реформы структуры расходов в сфере образования касается недостаточной самостоятельности муниципальных органов власти и школ при решении вопроса, как расходовать ресурсы. Финансирование инфраструктуры образования всегда было хронически недостаточным, но нынешняя система выделения средств, нормативно-правовые акты и стимулирование не позволяют делать капиталовложения и инвестировать в развитие (на это тратится лишь 5-6% регионального бюджета на образование) при том, что почти 23% школ требуется капитальный ремонт и реконструкция.

Во-вторых, введение ЕГЭ еще больше способствовало тому, что учителя стали уделять повышенное внимание работе по учебникам и выполнению требований учебного плана (например, энциклопедические знания), вместо того, чтобы добиваться от учащихся применения полученных знаний, решения проблем и творческого мышления. Отчасти это может компенсироваться повышением самостоятельности школ в разработке учебных программ, которую они получили в 2009 году, и новыми стандартами начального и среднего образования, введенными в 2012 г.

В-третьих, на качество может влиять более короткая длительность обучения. В России дети начинают учиться с 6-7 лет, а в странах ОЭСР – с 4-5 лет. Это означает, что 90% населения проводит в школе 8 лет против 12 лет в странах ОЭСР. Время, затрачиваемое на обучение в начальной школе, также почти наполовину меньше (450 часов против 800 часов с 7 до 10-летнего возраста).

И последнее, страна тратит в два раза больше средств на образовательные учреждения в расчете на одного учащегося в системе высшего образования, чем на более низких ступенях. В отличие от учебных заведений начального и среднего образования, государственные вузы получают финансирование в основном из федерального бюджета. За последние годы объем государственных расходов на высшее образование увеличился в шесть раз (с 2 млрд долларов США в 2003 г. до 12,3 млрд долларов США в 2010 г.) для удовлетворения растущего спроса. В период с 2000 по 2010 гг. количество студентов на платной основе увеличилось как в государственных, так и частных ВУЗах (на 22 и 34% соответственно). Но, в следствие зависимости от спроса, платное обучение реагирует в большей степени на требования учащихся и семей, чем на потребности рынка труда.

До перехода к рыночной экономике окупаемость высшего образования была на сравнительно низком уровне (в пределах 2-3%). Окупаемость образования повысилась до 7-8% за первые пять лет переходного периода и еще на 2-3% позднее, установившись на уровне 8-10% за дополнительный

год обучения⁸¹. Если проанализировать окупаемость обучения по ступеням образования, выясняется, что профессиональная подготовка приносит большую выгоду, чем общее образование (примерно на 5%). Высшее образование приводит к повышению заработной платы мужчин на 13% и женщин на 20%). Тот факт, что окупаемость обучения оставалась высокой, несмотря на увеличивающееся предложение работников с высоким уровнем образования, указывает на то, что спрос оставался высоким и после переходного периода. Тем не менее, появились признаки того, что окупаемость снижается, что также связано с излишне высоким предложением выпускников определенных специальностей (более 50% студентов ВУЗов – это учащиеся гуманитарных и экономических факультетов), недостаточной степенью инноваций, сложности бизнес-процессов и технологической готовности предприятий, что ограничивает возможность приема высококвалифицированных кадров. Эта ситуация приводит к высокому уровню выпускников ВУЗов со слишком высокой квалификацией (38,8%, см. таблицу 2.5 в главе 2).

4.2.2. Профессиональная подготовка и непрерывное образование

В период с 2000 по 2010 гг. число учащихся в образовательных учреждениях начального профессионального образования снизилось на 41,4%, тем самым сократив коэффициент охвата с 22,3% в 2000 году до 21,5% в 2010 году. Тем не менее, степень охвата начала повышаться с 2008 г., что связано с отрицательными демографическими тенденциями. Девушки составляют 35,8% всех поступающих в учреждения начального профессионального образования. Численность учащихся системы среднего профессионально-технического образования также снизилось, но лишь на 10%. В итоге коэффициент охвата средним профессионально-техническим образованием вырос с 33,5% в 2000 г. до 38% в 2010 г.⁸² Девушки составляют 50,4% всех поступивших в учреждения среднего профессионально-технического образования.

Доля ВВП на душу населения, выделяемая на профессиональное образование увеличилась, с 14,4% в 2003 г. до почти 20% в 2009 г., а затем снизилась до 17,3% в 2010 году. Доля государственных расходов на профессиональное образование в общих расходах на образование также снизилась (с 11% до 8% от общих расходов на образование), что отражает уменьшение числа студентов и закрытие ряда учреждений.

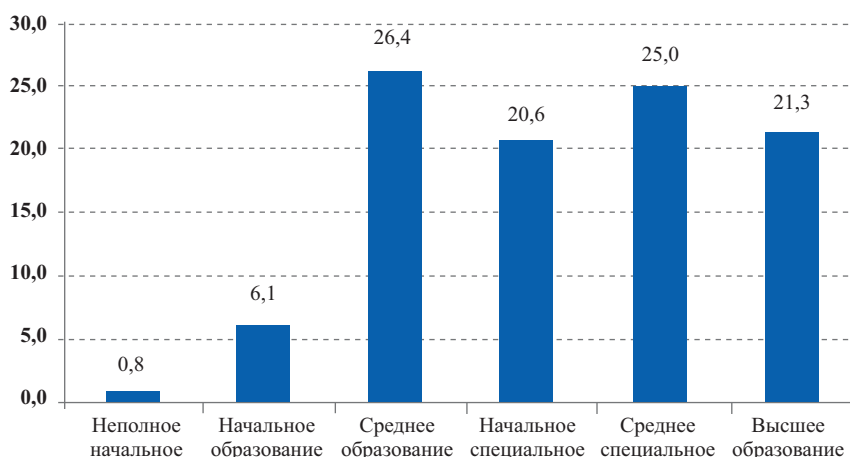
⁸¹ Всемирный банк, «Дефицит квалифицированных кадров и учебных курсов на российских предприятиях», доклад в сфере политических исследований Всемирного банка № 4222, Вашингтон, 2008 г.

⁸² Всемирный банк, Система образования в Российской Федерации, Всемирный Банк, Вашингтон, 2012 г., цит. соч.

Характерной чертой системы профессионального образования остается узкая специализация, не отвечающая потребностям рынка труда. Хотя многие субъекты пытаются привести систему профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда, им зачастую не хватает ресурсов, чтобы сделать учреждения среднего профессионально-технического образования более привлекательными для молодежи. Невысокую эффективность системы профессионального образования можно объяснить двумя основными факторами. Во-первых, *на протяжении последних двух десятилетий учреждения среднего профессионального образования не получали достаточного финансирования. Это значительно задержало модернизацию системы по сравнению с ростом потребностей региональных рынков труда. Во-вторых, численность учащихся учебных заведений и их специализация не соответствуют реальным потребностям региональной экономики.*

Это несоответствие очевидно при рассмотрении данных о доле молодых людей с начальным и средним профессионально-техническим образованием среди безработной молодежи (почти 45,6% всей безработной молодежи, см. рис. 4.6), а также распределения учащихся в учреждениях среднего профессионально-технического образования по дисциплинам (из которых четверть обучается экономическим, медицинским и образовательным специальностям).

Рисунок 4.6. Безработная молодежь (15–29 лет) по уровню образования, 2011 г.



Источник: Росстат, «Обследование населения по вопросам занятости», 2011 г.

Наконец тот факт, что 25,5% студентов ВУЗов имеют профессиональное образование, указывает на то, что *молодые люди используют эту ступень обучения скорее как этап на пути к высшему образованию, а не как средство*

во выхода на рынок труда. Также это может указывать на относительно незначительную ценность диплома о среднем профессионально-техническом образовании⁸³. Кроме того, как показывают общенациональные данные, работодатели предпочитают брать выпускников ВУЗов даже на должности, не требующие высшего образования, что объясняет относительно высокую долю молодежи со слишком высокой квалификацией.

Повысить соответствие деятельности учреждений профессионального образования потребностям предприятий и облегчить переход молодежи от учебы к трудовой жизни можно путем укрепления сотрудничества с предприятиями, пересмотра системы специализации на основе актуальных образовательных стандартов и введения в учебную программу обязательного периода практики на предприятиях (эти меры сейчас изучаются государственными органами).

Примерно 13% взрослого населения России (в возрасте 25–64 лет) в 2011 г. получали образование вне учебных заведений, что гораздо ниже, чем отмечалось в странах ЕС-27 в том же году (примерно 30%). Низкая активность участия в непрерывном образовании объясняется отсутствием технологических нововведений во многих отраслях экономики и небольшим количеством учебных программ, способных выработать компетенции, необходимые предприятиям.

По данным опроса предприятий, в 2011 г. обучение без отрыва от производства в большей степени было распространено среди более крупных предприятий, ориентированных на экспорт, а также сложившихся предприятий, вкладывающих средства в НИОКР. Вероятность обучения на производстве являлась высокой для руководителей, специалистов и квалифицированных работников (10%, 11% и 8% соответственно). В целом, эти данные указывают на то, что: i) для системы среднего профессионально-технического образования по-прежнему характерно ухудшение качества и несоответствие потребностям рынка труда; ii) обучением кадров чаще занимаются предприятия конкурентоспособные и ориентированные на экспорт, чем малопроизводительные предприятия, где процессу обучения препятствует высокая текучесть кадров; iii) большинство предприятий не организуют обучение своих сотрудников или не увеличивают число обучаемых в ответ на дефицит квалифицированных кадров, даже несмотря на то, что эти инвестиции могли бы повысить производительность труда и заработную плату сотрудников и дать возможность получения налоговых льгот; iv) предприятиям приходится тратить значительное время на заполнение вакансий особенно требующих более высокой квалификации.

⁸³ Кочетов А.Н., «Профессиональное образование и рынок труда», журнал «Образование и общество», выпуск 54, № 3, март 2012 г.

4.3. Политика на рынке труда

Основные характеристики политики занятости Российской Федерации до 2020 г. обозначены в проекте государственной программы «Содействие занятости населения»⁸⁴. Она включает в себя три направления деятельности – содействие занятости, трудовая миграция квалифицированных иностранных работников и развитие институтов рынка труда – и направлена на решение ряда вопросов на рынке труда, а именно, различий между субъектами в плане эффективности рынка труда; дефицита квалифицированных кадров и несоответствия квалификации имеющихся кадров потребностям рынка труда; низкой мобильности работников, неэффективного контроля за соблюдением трудового законодательства, а также недостаточного качества работы служб, занимающихся вопросами занятости и рынка труда.

По предварительным оценкам, в общей сложности для выполнения данных задач необходимо инвестировать 597,7 млрд рублей (что составляет 1,1% ВВП в ценах 2011 г.), которые будут выделяться в основном из федерального бюджета (89%). Большую часть средств (0,68% ВВП) планируется израсходовать на реализацию активных программ содействия занятости, выплату пособий по безработице, повышение мобильности кадров и совершенствование информационной системы рынка труда. Около 0,24% ВВП пойдет на привлечение квалифицированных иностранных кадров и возвращение квалифицированных российских работников, живущих за рубежом, а остальное (0,04% ВВП) предполагается истратить на развитие институтов рынка труда (система повышения квалификации, повышение заработной платы кадров, оказывающих услуги в области содействия занятости на муниципальном уровне, повышение качества работы инспекций труда и развитие системы охраны и гигиены труда).

Государственная программа «Содействие занятости населения» опирается, в основном, на меры, влияющие на предложение на рынке труда. При этом она не предусматривает мероприятий по решению вопросов, касающихся спроса на рабочую силу. Возможно, они будут решаться в рамках других программ, на данный момент находящихся на этапе разработки, однако такой подход может вызвать серьезные сложности в плане согласования и координации социально-экономической политики.

В государственной программе «Содействие занятости населения» не выделены задачи в отношении занятости молодежи, так как улучшить показатели занятости молодежи предполагается за счет

⁸⁴ Государственная программа «Содействие занятости населения» подготовлена Департаментом занятости населения Министерства труда и социальной защиты, но пока еще не утверждена официально.

решения общих вопросов занятости. Однако тенденции на рынке труда, проанализированные в предыдущих главах, свидетельствуют о том, что в большинстве случаев рост уровня занятости, отмеченный с начала 2000-х гг., касался, главным образом, работников в возрасте 25 лет и старше. В том, что касается содействия занятости молодежи, единственным плановым мероприятием программы является расширения практики стажировок для выпускников в возрасте 18-20 лет.

Государственная программа в том виде, в котором она представлена сегодня, не учитывает три важных момента. Во-первых, сравнительно большое количество низкоэффективных предприятий могут выжить, только сдерживая расходы на труд и используя имеющиеся основные фонды. Многие из этих предприятий активно прибегают к нетипичным формам занятости, занижают оплату труда, идут на неофициальные договоренности для снижения расходов на производство. В связи с тем, что молодые люди с большей готовностью соглашаются на эти условия для того, чтобы попасть на рынок труда, отсутствие мер в этой сфере скажется в первую очередь на молодых работниках. Во-вторых, программа не предусматривает систематические меры по ликвидации барьеров, с которыми сталкивается молодежь при трудоустройстве, а именно низкая квалификация, полученная в системе академического образования, и отсутствие опыта работы, который высоко ценится работодателями. Хотя разработка профессиональных стандартов, в конечном счете, сможет повлиять на актуальность образования с точки зрения рынка труда, это представляет собой работу на перспективу, которая не решает вопрос текущего несоответствия квалификации безработной молодежи и других работников.

Наконец, в государственной программе ничего не сказано о тех мерах, которые планируется предпринять для создания и модернизации 25 млн рабочих мест, что предусмотрено программой долгосрочного экономического развития. С другой стороны, ожидается, что производительность труда можно будет повысить в 1,5 раза за счет роста потенциала человеческого капитала (с помощью обучения и переподготовки зарегистрированных безработных), развития системы охраны и гигиены труда и повышения мобильности кадров⁸⁵. Однако сами по себе эти меры не смогут обеспечить планируемый уровень производительности труда (вставка 4.7).

⁸⁵ Производительность труда, измеряемая как доля ВВП на час работы, стремительно увеличилась в период с 2003 по 2008 гг. В период с 2008 по 2010 гг. производительность труда снизилась (она составляла только 43% производительности труда в странах ОЭСР с высоким уровнем дохода). Доклад Всемирного банка об экономике России, апрель 2012 г., цит. соч.

Вставка 4.7 Факторы, определяющие уровень производительности труда

Результаты исследования факторов, определяющих уровень производительности труда в ряде развитых и развивающихся стран, подтверждается позитивная и важная роль образования и обучения (развития человеческого капитала), инвестиций в НИОКР, развития финансового сектора, прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и отраслевого распределения занятости для роста производительности труда. Эти факторы сами по себе объясняют различия в ее уровне в странах с разным уровнем дохода.

В условиях ускоренного научно-технического прогресса обучение на производстве приобретает особое значение, давая возможность работникам улучшить свои навыки. По данным исследования роли профессионального обучения в повышении производительности труда, 1 добавочный час обучения на одного работника дает рост производительности в размере 0,55 процентных пунктов. Когда доля высокообразованных работников повышается на 1 процентный пункт, производительность вырастает на 0,70 процентных пунктов. Другими словами, совокупное влияние факторов, связанных с качеством рабочей силы (1,25 процентных пунктов) равно повышению производительности, возникающему при росте расходов на НИОКР на 1 процентный пункт (1,19 процентных пунктов).

Эти результаты говорят о необходимости пересмотра образовательной политики, активных программ содействия занятости и НИОКР. Основная идея заключается в том, что все эти составляющие взаимодействуют друг с другом. Обусловленное отраслевой спецификой обучение на производстве и НИОКР должны рассматриваться как части единого целого.

Источник: М.Т. Чаудри, Факторы, определяющие уровень производительности труда. Эмпирическое исследование расхождений в уровне производительности труда, Университет Гронингена, 2009 г.; Х. Сала, Дж.И. Силва Производительность труда и профессиональная подготовка: данные по Европе, рабочий доклад Института экономики труда № 6171, 2011 г.

Вопросы, связанные с сокращением численности трудоспособного населения в предстоящем десятилетии планируется решать посредством комплекса мер в трех сферах. Будут создаваться стимулы для работников дольше оставаться на рынке труда (гибкий график работы и льготная пенсия). Также будут приняты меры по продвижению трудовой миграции (см. вставку 4.8) и миграции в целях ликвидации дефицита квалифицированных кадров⁸⁶.

⁸⁶ Как показывает недавно проведенное исследование, 45% растущих российских предприятий (и 60% МСП) испытывают дефицит квалифицированных кадров. При этом иностранные мигранты, по-видимому, не помогают решить проблему дефицита кадров в инновационных секторах, так как занимают руководящие и профессиональные должности общего характера. Commander S., Denisova I., Are skills a constraint on firms? New evidence from Russia, IZA Discussion Paper DP No. 7041, 2012

Вставка 4.8 Меры по повышению межрегиональной трудовой мобильности молодежи

Повышение географической мобильности – один из главных факторов роста эффективности рынка труда, а также молодежной занятости, так как это может расширить возможности для трудоустройства молодежи, увеличить оплату труда молодых людей, а также улучшить перспективы их карьерного роста. Кроме того, так как с возрастом люди менее склонны к переезду, меры по повышению мобильности оказывают больше влияния на молодежь, чем на другие возрастные группы. Главные факторы, сдерживающие мобильность труда в Российской Федерации, связаны с материальным положением и расходами на переезд. Многие молодые люди из тех кто желал бы переехать, не могут позволить себе этого, хотя миграция могла бы улучшить их возможности трудоустройства и заработка. Затраты на миграцию внутри страны зависят от расстояния и высоких цен на жилье в более богатых регионах. Так как молодые люди чаще теряют работу, зарабатывают меньше, чем взрослые, имеют незначительные сбережения и ограниченный доступ к кредитам, они в меньшей степени могут позволить себе расходы на переезд.

Потенциальные меры по повышению трудовой миграции варьируются от мер в области рынка труда (как пассивных, так и активных) до мер в области образования, социальной интеграции и обеспечения жильем. Максимальный эффект достигается за счет их комплексной реализации.

Как показывают результаты исследований, разница в доходах – за вычетом затрат на переезд – сильнее влияет на вероятность миграции молодежи, чем взрослых (т.к. для молодежи выгоды от миграции выше, а издержки неиспользованных возможностей ниже). Это значит, что на мобильность молодежи, в основном, влияет разница в полученных результатах (в плане оплаты труда и возможностей трудоустройства) в родном регионе и регионе назначения. Сократить стимулы для переезда в более благополучные регионы в краткосрочной перспективе и привлечь квалифицированные кадры из других регионов в долгосрочной перспективе можно посредством *мер регионального экономического развития*, направленных на рост экономики и создание рабочих мест.

Как показывает ряд исследований, относительно высокое *замещение дохода* при безработице скорее повышает, чем снижает мобильность труда. Это связано с тем, что затраты на поиск работы на национальном уровне выше, чем на местном. Пособия по безработице, замещающие большую часть дохода, уменьшают остроту материальных вопросов и подталкивают к поиску работы за пределами местного сообщества. Во избежание рисков, свойственных системам с большим размером пособий, страны вводят ограничения на срок и уровень замещения, ставят получение пособий в зависимость от активного поиска работы, а также от согласия работать в других регионах. Поэтому меры, обеспечивающие молодежи доступ к продуманным системам замещения дохода, повысят трудовую мобильность, если будут привязаны к активным мерам в области рынка труда.

Посредством *активных программ содействия занятости* можно повысить трудовую мобильность, прежде всего, за счет предоставления информации о рынке труда (вакансиях, условиях труда, квалификационных требованиях и т.д.), оказания

Вставка 4.8 Меры по повышению межрегиональной трудовой мобильности молодежи (продолжение)

помощи в поиске работы и предоставления других услуг по трудоустройству, что снижает затраты на поиск работы в других регионах. Службы занятости также могут оказывать помощь в приобретении навыков, востребованных в регионе назначения. Во-вторых, затраты на миграцию можно значительно сократить посредством предоставления помощи в связи с переездом (информации о регионе назначения, профессиональной подготовки, компенсации транспортных расходов, налоговых вычетов из суммы заработка и т.д.).

Другой важный фактор географической мобильности молодежи – **образование**. Во-первых, взаимосвязь между высоким уровнем образования и мобильностью характеризуется следующими двумя основными чертами: i) повышенной вероятностью миграции людей с высоким образованием (т.к. расходы на миграцию снижаются с ростом уровня квалификации), а также ii) самоотбором мигрантов в зависимости от региона назначения. Регионы, где заработная плата повышается в зависимости от уровня квалификации (более образованные зарабатывают больше) привлекают непропорционально высокую долю образованной молодежи. Во-вторых, миграция в целях образования (особенно в ВУЗы) является одним из факторов, определяющих миграцию молодежи как внутри страны, так за границу. Политика в области образования может влиять на это путем повышения доступности высшего образования за счет выдачи субсидий и грантов большему числу молодежи, поощрения программ студенческого обмена, обеспечения доступного жилья и признания дипломов.

Вышеуказанные меры оказывают большее влияние на географическую мобильность, если реализуются в комплексе с другими мерами, направленными на повышение социальной интеграции молодых мигрантов в регионах их назначения. Из них важнее всего обеспечение жильем (сокращающее расходы на переезд) и меры антидискриминационного характера (обеспечивающие мигрантам и их семьям равноправный доступ к государственным услугам и возможностям для трудоустройства).

Источник: ILO, How can national policies address internal labour mobility? A compilation of practices, ILO, Geneva, Mimeo 2013.

Наконец, государственная программа предполагает комплекс мер по повышению качества труда⁸⁷.

- *Повышение эффективности контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства.* Плановые показатели предполагают снижение уровня смертности от несчастных случаев на производстве (который сократился с 2,004 в 2010 г. до 1,824

⁸⁷ Министерство труда и социальной защиты, государственная программа «Содействие занятости населения», август 2012 г.

до в 2011 г.), профессиональных заболеваний, а также доли работников на рабочих местах, несоответствующих нормам охраны и гигиены труда, равно как и количества устраненных нарушений трудового законодательства (переход работников с неформальных к формализованным отношениям трудоустройства). По данному направлению программа также предполагает создание стимулов для работодателей в целях улучшения условий труда и формализации трудовых отношений.

- *Повышение качества системы обучения, переподготовки и повышения квалификации работников.* В результате этих мероприятий к 2014 г. планируется разработать 800 профессиональных стандартов, соответствующих требованиям на рынке труда, а также увеличить долю зарегистрированных безработных, направляемых на обучения и программы переподготовки (с 8,5% в настоящий момент до 20%). Ожидается, что разработка профессиональных стандартов будет способствовать повышению качества образовательных услуг в профессиональной сфере.
- *Развитие институтов рынка труда.* Планируется увеличить долю безработных, трудоустроенных через службы занятости (с 63% до 70%), снизить долю зарегистрированных безработных, остающихся без работы в течение длительного периода времени (с 13% до 5%), повысить количество рабочих мест, оборудованных для лиц с ограниченными возможностями (14,200 рабочих мест к 2015 г.), увеличить долю безработных, переселяющихся в другие города для трудоустройства через службу занятости (с 0,3% до 3% зарегистрированных безработных); привести пособие по безработице к минимальному уровню заработной платы (с 40% в настоящий момент к 100% к 2020 г.). По этому направлению правительство также должно создать систему формирования прогнозов о положении на рынке труда для служб, занимающихся профориентацией и консультациями по вопросам занятости.

4.3.1. Политика в области оплаты труда

Наиболее характерной особенностью механизма установления заработной плат в России можно считать большую роль переменной составляющей заработной платы работника, которая представляет 40%–50% общей суммы зарплаты и зависит от результатов деятельности предприятия. На

крупных предприятиях процесс установления переменной части заработной платы проходит практически официально, в то время как на вновь созданных и малых предприятиях часто выплачивается низкая базовая зарплата, с которой идет отчисление налогов и социальных взносов, а дополнительную сумму работники получают наличными (в «конверте»)⁸⁸.

На федеральном уровне минимальный размер оплаты труда устанавливается по закону после обсуждения на трехсторонней комиссии. За последние четыре года минимальный уровень оплаты труда увеличился более чем в два раза (с 2,300 рублей в начале 2009 г. до 5,205 руб. в 2012 г.). Тем не менее, несмотря на это повышение, МРОТ составляет немногим более 19% средней заработной платы и остается на 20% ниже прожиточного минимума (6,259 руб. в 2012 г.).

После децентрализации в 2007 г. у субъектов появилось право устанавливать более высокую минимальную заработную плату, чем установленная на федеральном уровне. Лишь очень небольшое количество работников получают минимальную заработную плату в субъектах со средним или высоким уровнем доходов, в то время как в более бедных субъектах их доля значительно выше (особенно это касается работников муниципальных служб).

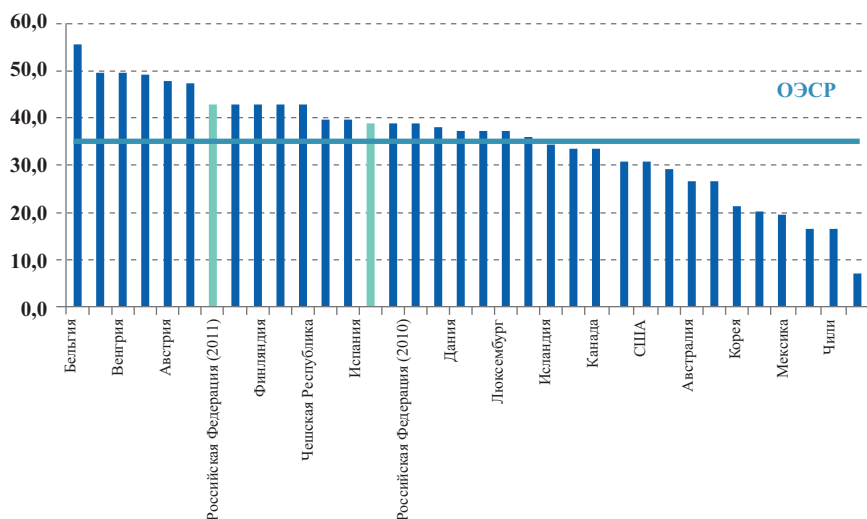
Минимальную заработную плату вряд ли можно считать эффективным институтом рынка труда в связи с ее низким уровнем, а также в первую очередь в связи с недостаточным контролем за выполнением этой нормы. В условиях отсутствия эффективной правоприменительной политики любое повышение минимальной заработной платы может привести к негативным последствиям, выражающимся в укрытии фактов, особенно в тех отраслях экономики, где минимальная заработная плата представляет существенную часть средней оплаты труда, например, в сельском хозяйстве (где МРОТ равен 42% средней заработной платы по отрасли), гостиничном и ресторанном бизнесе (34%) и образовании (32%) – в тех отраслях, где занято относительно много молодежи (см. рис. 2.4 в главе 2). В свете вышесказанного МРОТ нельзя считать сдерживающим фактором для увеличения уровня занятости, хотя, как и законодательство о защите занятости, она может оказать влияние на ее структуру. Низкая заработная плата и плохие условия труда не только позволяют неэффективным предприятиям оставаться на рынке, но и снижают лояльность рабочей силы. Об этом свидетельствует высокая текучесть кадров (30% работников ежегодно меняют работу)⁸⁹.

⁸⁸ Доля работников, получающих заработную плату в «конверте», составляет, согласно оценкам, 19% совокупной занятости. См. Lehmann, H., Zaiceva A., *Informal employment in Russia: Definitions, incidence, determinants and labour market segmentation*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1098, 2013.

⁸⁹ ОЭСР, «Экономический обзор Российской Федерации», 2013, ОЭСР, Париж, 2014 г.

Налог с фонда заработной платы и взносы в систему социального страхования, возможно, оказывают более значительное влияние, чем размер минимальной оплаты труда, на эффективность рынка труда и неформальный сектор экономики Российской Федерации, особенно среди молодежи. После повышения в 2011 г. размера взносов в фонд социального страхования, налоговый клин поменял свое значение с 39% (на неженатого/незамужнего работника, не имеющего детей, получающего среднюю заработную плату) до 43%, что намного превышает средний налоговый клин, зарегистрированный в странах ОЭСР в 2011 г. (35,3%)⁹⁰.

Рисунок 4.7. Налоговый клин, Российская Федерация и страны ОЭСР (2011 г.)



Источник: Расчёты на основе Данных Министерства труда и социальной защиты (2010 и 2011 гг.); База данных ОЭСР по налогам, 2011 г., доступно для загрузки на сайте <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/>

До 2010 г. в России действовала регрессивная система социальных взносов. В том же году налоговая система было упрощена и все взносы были заменены на один взнос с единой ставкой 26%. Исключение было сделано только для сельского хозяйства и инновационных отраслей экономики. В 2011 г. ставка социального налога выросла до 34%, а затем снизилась до 30% в 2012 г. для доходов, в два раза превышающих среднюю заработную плату. Сейчас прогрессивность налогового клина в том, что только у очень неболь-

⁹⁰ Взносы в фонд соцстрахования, выплачиваемые полностью работодателем, были установлены в размере 30% доходов всех работников, не превышающих 512,000 руб. в год и в размере 34%, для выходящих за эти рамки. Это делает систему социального страхования регрессивной, особенно если работники получают минимальную или среднюю зарплату.

шого количества работников заработная плата облагается по меньшей ставке 20%, применяемой к доходам менее 512.000 рублей в год. Это означает, что большинство работников с низкой зарплатой облагаются достаточно высоким налогом в 30%. В такой ситуации предприятия с большой долей вероятности уйдут в неформальный сектор, особенно те из них, на которых оплата труда составляет большую часть производственных издержек.

В странах с высокими трудовыми затратами, не связанными с заработной платой, их сокращение все чаще рассматривается как инструмент для сокращения безработицы и неформальной занятости, особенно среди молодежи. Как показало исследование трудовых затрат в странах Центральной и Восточной Европы, там, где налог с фонда оплаты труда выше, уровень молодежной безработицы также выше⁹¹. Это подтверждается проведенным в России и на Украине исследованием налогового клина, связанного с системой социального обеспечения, по оценкам которого сокращение налогового клина для низкоквалифицированных работников на 10% может увеличить их занятость на 6% и сократить участие в неформальной экономике, которая больше характерна для работников молодого, чем взрослого возраста⁹². Сокращение незарплатных издержек на труд может, в свою очередь, положительно сказаться на занятости молодежи, особенно низкооплачиваемых молодых работников.

4.3.2. Законодательство о защите занятости

Законодательство о защите занятости (ЗЗЗ) включает в себя нормы трудового права, регулирующие порядок найма и увольнения работников, особенно режим использования временных и постоянных трудовых договоров и коллективных увольнений. Существуют различные мнения по поводу влияния законодательства о защите занятости на уровень занятости молодежи. С одной стороны, считается, что ужесточение ЗЗЗ приводит к росту расходов, связанных с увольнением, и тем самым не дает предприятиям приспособляться к условиям того или иного экономического цикла. Это оказывает негативное влияние на занятость в целом и молодежную занятость в частности, давая преимущество работающим по сравнению с соискателями рабочих мест (эффект «свой-чужие»). С другой стороны, считается, что ЗЗЗ обеспечивает базовую защиту, увеличивает стимулы для работодателей инвестировать в человеческий капитал и способствует конструктивным трудовым отношениям, что в совокупности должно приводить к росту производительности труда, конкурентоспособности и эффективности в целом⁹³.

⁹¹ С. Казес и А. Неспорова, Гибкость и безопасность: соответствующие подходы в Центральной и Восточной Европе, МОТ, Женева, 2007 г.

⁹² M. Gora et al, *Social security driven tax wedge and its effects on employment and shadow employment*, DIW, Berlin, 2008.

⁹³ ILO, *Improving prospects for young women and men in the world of work: A guide to youth employment*, 2004.

Вставка 4.10 Индексы законодательства о защите занятости (333) в Российской Федерации, 2012 г.

Законодательство о защите занятости включает 21 базовых пунктов, распределенных по трем основным категориям: (i) защита работников от индивидуальных увольнений; (ii) особые требования в отношении коллективных увольнений; и (iii) регулирование временных форм занятости. Баллы по каждому из 21 базовых пунктов выставляются по шкале от 0 до 6 в зависимости от жесткости регулирования. Затем эти баллы преобразуются в средневзвешенные значения для формирования 4 групп сводных значений. По Российской Федерации баллы 333, выставленные по всем субиндексам, указаны ниже.

Уровень 3 Шкала 0-6	Уровень 2 Шкала 0-6	Уровень 1 Шкала 0-6	Суб- индекс	Индекс
Постоянные договоры	Неудобство процедур	1. Порядок уведомления	4.00	2.05
		2. Срок направления уведомления	2.00	
	Уведомление и выходное пособие при соблюдении порядка увольнения	3. Уведомление при сроке 9 месяцев	3.00	
		4 года	2.00	
		20 лет	1.00	
		4. Пособие при сроке 9 месяцев	3.00	
		4 года	3.00	
		20 лет	1.00	
	Сложность увольнения	5. Определение несправедливого увольнения	5.00	
		6. Испытательный срок	4.00	
		7. Компенсация	1.00	
		8. Восстановление на работе	6.00	
		9. Срок предъявления претензий	1.00	
Временные договоры	Срочные трудо- вые договоры	10. Основания для применения СТД	2.00	0.75
		11. Максимальное кол-во договоров подряд	1.00	
		12. Максимальный совокупный срок	1.00	
	Временная работа через агентство	13. Соответствующие виды работ	0.00	0.50
		14. Ограничение кол-ва возобновлений	3.00	
		15. Максимальный совокупный срок	0.00	
		16. Разрешения и отчетность АВР	0.00	
Коллективные увольнения		17. Равенство обращения	3.00	0.43
		18. Определение коллективного увольнения	3.00	
		19. Особые требования в отношении уведомления	0.00	
		20. Дополнительные задержки	3.00	
		21. Иные особые издержки для работодателя	0.00	

Источник: ОЭСР, база данных по защите занятости на сайте <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm/>

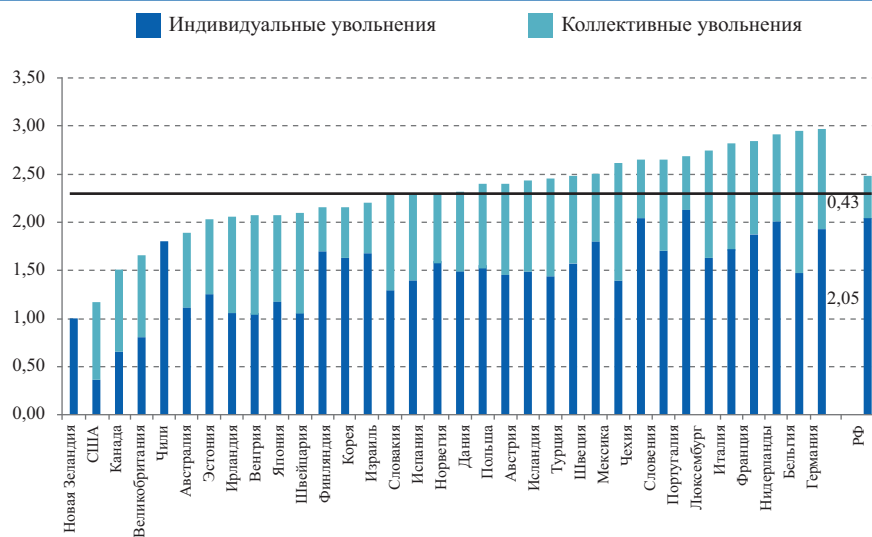
В целом, законодательство о защите занятости носит менее ограничительный характер, чем в странах ОЭСР (рис. 4.8 и 4.9)⁹⁴. В отношении индивидуальных и коллективных увольнений значение индекса чуть выше, чем

⁹⁴ Индекс законодательства о защите занятости рассчитывается по шкале от 0 (либеральное) до 6 (крайне ограничительное).

в среднем по странам ОЭСР (2,48 против 2,29) в связи с более строгой регламентацией индивидуальных увольнений. *Показатель по временным договорам гораздо ниже, чем в среднем по ОЭСР (1,25 против 2,08) вследствие менее строгой регламентации как временных договоров, так и агентств временной работы (АВР) в Российской Федерации (вставка 4.10)⁹⁵.*

Индекс индивидуальных увольнений несколько выше, чем в среднем по ОЭСР, так как правила, регулирующие срок уведомления и размер выходного пособия, не учитывают период пребывания в должности (уведомление направляется за два месяца при выплате среднего заработка за два месяца). Это увеличивает расходы на увольнение работников с коротким периодом пребывания в должности. При этом индекс коллективных увольнений говорит о том, что регулирование носит менее ограничительный характер, чем в среднем по ОЭСР, так как коллективные увольнения происходят по аналогичным правилам, что и увольнения отдельных работников, и не влекут за собой дополнительные расходы для работодателей.

Рисунок 4.8. Защита занятости при индивидуальных и коллективных увольнениях в Российской Федерации и странах ОЭСР (2013 г.)*



(*) Данные по Российской Федерации приводятся за 2012 г., по странам ОЭСР – за 2013 г.

Источник: ОЭСР, база данных по защите занятости, доступна для загрузки на сайте <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.html/>

⁹⁵ Методика измерения строгости 333 недавно была изменена в целях более точного учета оценки национального законодательства, коллективных трудовых договоров и прецедентного права. Если ранее строгость 333 сводилась к одному значению, то теперь используются два значения – одно для индивидуальных и коллективных увольнений, другое – для временных трудовых договоров. См. ОЭСР, «Перспективы занятости в 2013 г.», ОЭСР, Париж, 2013 г.

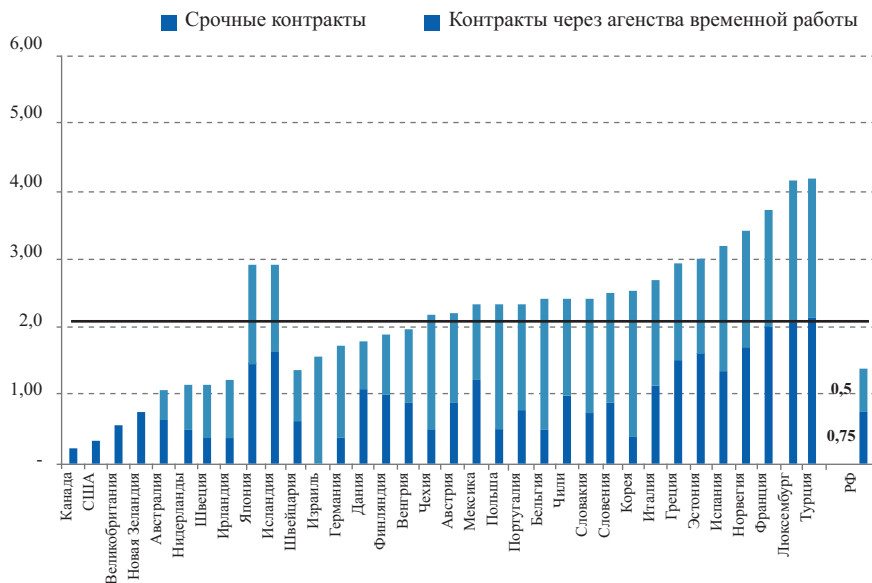
Индексы срочных трудовых договоров и договоров, заключаемых с агентствами временной работы, соответствуют одним из самых низких значений, отмечаемых в странах ОЭСР (см. рис. 4.9 ниже). Срочный договор может быть заключен на период максимум пять лет по тем основаниям и на то количество работников, как установлено Трудовым кодексом⁹⁶. В 2002 и 2006 гг. в правила, регулирующие порядок заключения срочных трудовых договоров, были внесены изменения в целях распространения их применения на более широкие категории работников и в разных ситуациях. В настоящее время малые предприятия (до 20–35 сотрудников) могут нанимать любое количество работников по срочному договору при условии, что максимальный срок действия договора не превышает 3–5 лет. Аналогично этому, без ограничений можно заключать срочные трудовые договоры с пенсионерами и студентами. Правила, регулирующие трудоустройство через агентства временной работы, являются особенно гибкими в отношении типа работы, для которой такой вид трудоустройства является законным, максимального срока трудовых заданий и требований в отношении получения разрешений и отчетности.

Тем не менее, вышеуказанные индексы не отражают региональную вариативность исполнения 333 в России и возможное влияние этого на показатели рынок труда. Проведенное в 2009 г. исследование показало, что: i) исполнение значительно варьируется в региональном разрезе, и что ii) нарушения законодательства чаще всего отмечаются на севере страны и Дальнем Востоке, и менее свойственны субъектам с диверсифицированной экономикой и динамичным рынком труда⁹⁷.

⁹⁶ В статье 59 Трудового кодекса указывается, что срочный трудовой договор может заключаться для замены отсутствующего работника, для выполнения сезонных работ или работ, выходящих за рамки обычной деятельности работодателя или ограниченных во времени, для выполнения работ, связанных со стажировкой или временных работ, общественных работ, организованных органами службы занятости населения. Срочный трудовой договор может быть заключен со следующими категориями работников: пенсионерами по возрасту, лицами, которым по состоянию здоровья разрешена работа исключительно временного характера, работниками в районах Крайнего Севера, если это связано с переездом к месту работы, с лицами, избранными в состав выборного органа, творческими работниками, лицами, обучающимися по очной форме обучения, а также лицами, поступающими на работу по совместительству.

⁹⁷ Gimpelson V., Kapeliushnikov R., Lukiyanova A. *Employment Protection Legislation in Russia: Regional enforcement and labour market outcomes*, IZA Discussion paper No. 4484, 2009. Эта работа, однако, опиралась на данные за 2007 г., когда значение индекса по РФ составляло 3.6.

Рисунок 4.9. Защита занятости при срочных договорах и трудоустройстве через агентства временной работы в Российской Федерации и странах ОЭСР (2013 г.)*



(*) Данные по Российской Федерации приводятся за 2012 г., по странам ОЭСР – за 2013 г.

Источник: ОЭСР, база данных по защите занятости, доступно для загрузки на сайте

Сводный анализ данных о неформальной занятости, текучести кадров и изменений статуса на рынке труда указывает на дуализм российского рынка труда (существование формальной и неформальной занятости)⁹⁸. Так как молодежь чаще, чем взрослые, работает неформально (см. рис. 2.5 в главе 2), она больше подвержена негативным влияниям сегментации рынка труда (в виде разницы в оплате труда, меньшего доступа к образованию и социальному обеспечению, худших условий труда или меньшего срока пребывания в должности, а также ограниченных возможностей для перехода на лучшую работу)⁹⁹.

Надзором за соблюдением законодательства о труде и норм безопасности труда занимается Федеральная служба по труду и занятости при Ми-

⁹⁸ Почти треть работников, увольняющихся с неформальной работы, находят новую работу в том же секторе, тогда как из формальных работников 83% увольняющихся переходят на новую работу в формальном секторе. Lehmann, H., Zaiceva A., *Informal employment in Russia: Definitions, incidence, determinants and labour market segmentation*, OECD Economics Department Working Papers N. 1098, 2013.

⁹⁹ Сегментация рынка труда также чревата негативными макроэкономическими последствиями, такими как сниженная производительность труда и повышенная волатильность уровня занятости. См. Deakin, S., *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*, ILO, Geneva, 2013.

нистерстве труда и социальной защиты. Инспекторы по труду работают в территориальных органах. Эти органы подразделяются на те, которые занимаются охраной и гигиеной труда, и те, которые занимаются трудовым законодательством. В конце 2011 г. общее количество инспекций труда составляло 3.169 (то есть, один инспектор по труду на 22,000 работников), что было на 6% меньше, чем в 2010 г.¹⁰⁰ Ожидается, что в 2012 и 2013 гг. пройдет дальнейшее сокращение числа инспекторов (примерно на 17%) в соответствии с решением сократить общую численность сотрудников Федеральной службы по труду и занятости на региональном уровне. В 2010 г. правительством было принято решение об ограничении, в соответствии с которым инспекции на каждом предприятии можно проводить не более одного раза в три года.

В 2011 г. инспекторы по труду провели более 156,000 проверок (48% из них прошли на малых предприятиях), при этом было выявлено более 846,000 нарушений (см. рис. 4.10). Проверки проходили, в основном, на предприятиях оптовой и розничной торговли (17,3% всех инспекций), промышленного производства (13,9%), строительства (12,4%) и других услуг (8,1%).

Рисунок 4.10. Нарушение трудового законодательства, 2011 г.



Источник: Отчет о деятельности Федеральной службы по труду и занятости за 2011 г. (только на русском языке)

Как и в предыдущем году, основные нарушения, выявленные в 2011 г., касались охраны и гигиены труда (включая отсутствие инструктажей по охране и гигиене труда для работников и допуск к работе без средств индиви-

¹⁰⁰ По нормам МОТ, в странах с переходной экономикой должно быть по 1 инспектору на 20,000 работников, в то время как в развитых странах это отношение равно 1:10,000. С точки зрения инспекций труда Российская Федерация отстает от ряда стран Центральной Европы, таких как Венгрия, Словакия, Польша и Чехия. См. ОЭСР, «Перспективы занятости», 2008 г.

дуальной защиты); невыполнения предписаний трудового законодательства в отношении трудовых контрактов; задолженности по заработной плате и нарушения трудовых договоров, норм, касающихся графика работы и отпуска. Тем не менее, если по сравнению с 2010 г. число нарушений норм охраны и гигиены труда сократилось, то нарушения графика работы, отпуска и трудовых договоров увеличилось.

Учитывая ограниченность ресурсов, многие проверки проходят после получения жалоб или на тех предприятиях, где раньше были выявлены нарушения. Ныне действующая система санкций не может существенно предотвратить нарушения трудового законодательства. Размер штрафов колеблется от 30,000 до 50,000 руб. (примерно 1,000-1,700 долларов США), деятельность предприятий можно также приостановить на период до 90 дней. Для того, чтобы повысить эффективность санкций, рассматривается возможность повысить размер максимального штрафа до 500,000 руб. (13,000 долларов США)¹⁰¹.

4.3.3. Пассивные программы содействия занятости

Система социальной защиты Российской Федерации включает в себя несколько программ денежных выплат (см. приложение 1). Расходные статьи бюджета на социальную защиту больше всего выросли за последние несколько лет и достигли примерно 12,5% ВВП в 2010 г. (развитые страны тратят в среднем 14% ВВП на социальную защиту)¹⁰². Самая большая часть расходов на социальную защиту связана с программами социального страхования (пенсии, больничные, пособия по безработице и рождению ребенка), причем программы, не требующие уплаты взносов, составляют примерно 20% совокупных расходов на социальную защиту. За последние несколько лет размер всех пособий социальной защиты увеличился в реальном выражении (кроме пособий на детей). Больше всего выросли расходы по выплате пенсий (на 40% в реальном выражении), которые сейчас составляют примерно 80% всех расходов на социальную защиту¹⁰³. Хотя объем средств, инвестируемых в социальные программы (не требующих уплаты взносов) достиг 2,4% ВВП в 2010 г., лишь небольшая часть из них ориентирована на малоимущее население. При этом некоторые программы, которые предназначены для помощи малоимущим группам, являются неэффективными и приводят к утечкам денежных

¹⁰¹ В настоящее время рассматривается дополнительная возможность передать ответственность за проведение инспекций труда в регионы. Масштабы этой децентрализации все еще не ясны. Тем не менее, в соответствии со статьей 4 Конвенции МОТ № 81 (Конвенция об инспекции труда 1947 г.), ратифицированной Российской Федерацией в 1998 г., в случае федеративных государств инспекция труда находится в ведении и под контролем центральной власти.

¹⁰² МВФ, «Российская Федерация: консультации 2013 г. в соответствии со статьей IV», цит. соч.

¹⁰³ В 2009 г. номинальный размер базовой пенсии увеличился на 30%, в 2010 г. – на 46%.

средств. По большинству из этих программ выплаты назначаются органами власти в регионе, при этом федеральный бюджет покрывает только 10% всех расходов на выплату пособий, не обусловленных уплатой взносов¹⁰⁴.

В России существует два типа пособий по безработице, которые имеют право получать большое количество лиц (41,5% безработных, зарегистрированных в 2010 г., против 48,2% в 2009 г.). Первый тип пособия могут получать лица, проработавшие, по крайней мере, в течение 6 месяцев за последние 12 месяцев. Пособие равно 75% последней заработной платы в течение первых трех месяцев, а затем снижается до 60% в следующие 4 месяца и позднее доходит до 45%. Устанавливаются минимальный и максимальный размеры ежемесячного пособия. Второе пособие равно минимальному пособию по безработице с учетом регионального коэффициента и предназначено для лиц, которые не имеют право на пособие, привязанное к уровню доходов, или уже закончили его получать. Несмотря на 5-кратное увеличение с 2004 г., размер пособия и коэффициент замещения находятся на чрезвычайно низком уровне. В 2011 г. минимальное ежемесячное пособие составляло 3,5% средней заработной платы, а максимальное – 20,6%, что ниже прожиточного минимума¹⁰⁵. В ряде случаев безработные граждане могут получать дополнительные пособия (такие как компенсация на оплату жилья, коммунальных и медицинских услуг), которые повышают коэффициент замещения. Однако не многие люди обращаются за получением этих пособий.

Ни размер пособия по безработице, ни их охват не могут считаться факторами, препятствующими активному поиску работы. Низкий размер пособия, напротив, может вынуждать тех, кто не может позволить себе не работать, соглашаться на любую работу, что лишь усугубляет вопросы несоответствия навыков и низкой производительности труда. Кроме того, это подрывает стимулы для регистрации в службе занятости. Это является одной из причин большой разницы между количеством лиц, зарегистрированных в качестве безработных (1,1 млн человек в конце 2012 г.), и числом безработных, наблюдаемых в том же периоде в обследовании рабочей силы (7,5 млн человек).

В 2011 г. на выплату пособий по безработице было в совокупности израсходовано 404 млн руб. (0,07% ВВП), что меньше пикового значения, зарегистрированного в 2009 г. (0,08% ВВП). Согласно прогнозам, расходы бюджета на выплату пособий по безработице должны оставаться стабильными в течение ближайших лет, так как повышение размера пособия до прожиточного минимума – как это предусмотрено государственной программой

¹⁰⁴ Всемирный банк, «Обзор государственных расходов», Вашингтон, 2011 г., цит. соч.

¹⁰⁵ Минимальный и максимальный размеры выплачиваемого пособий по закону устанавливаются ежегодно.

«Содействие занятости населения» — должно сопровождаться сокращением численности зарегистрированных безработных. *Однако повышение размера пособия по безработице должно сопровождаться увеличением расходов на активные программы содействия занятости для того, чтобы ужесточить требования к поиску работы и повысить качество услуг, предлагаемых государственными органами занятости. Повышение размера пособия по безработице может также помочь сократить неформальную занятость, особенно, среди малоквалифицированных кадров*¹⁰⁶.

4.3.4. Активные программы содействия занятости

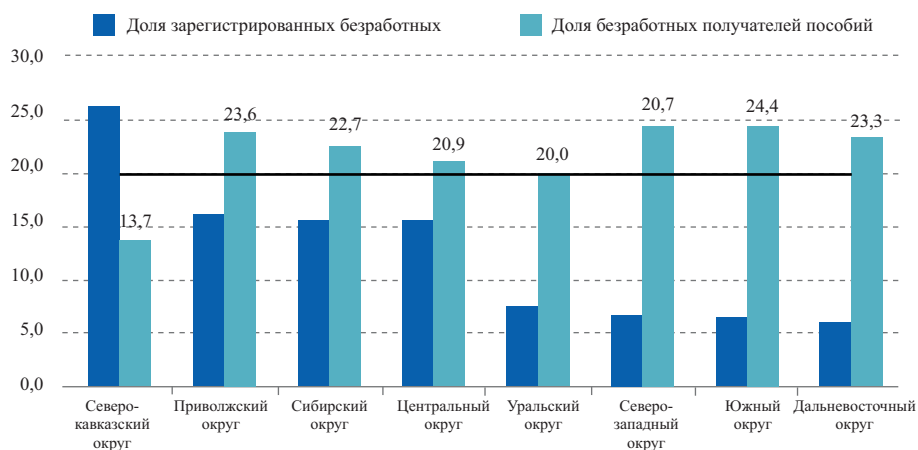
За реализацию программ содействия и защиты занятости отвечает федеральная служба по труду и занятости населения (Роструд) в составе Министерства труда и социальной защиты. С 2007 г. в ходе реформы по децентрализации, региональные отделения федеральной службы занятости были переданы региональным органам власти; постепенно им были переданы полномочия проводить и финансировать активные программы содействия занятости под общим руководством Роструда. На федеральном уровне осуществляется лишь управление системой выплат пособий по безработице.

В конце 2011 г. в 82 субъектах Российской Федерации было 4,430 департаментов по труду и занятости и примерно 2,150 центров занятости населения. По данным Роструда, 80% сотрудников органов службы занятости непосредственно работают с клиентами.

Данные по количеству зарегистрированных безработных точно отражают уровень регионального развития и бедности. В конце 2012 г. наибольшее количество безработных было зарегистрировано на Северном Кавказе (26,2% от общего уровня безработицы), но в этом регионе был самый низкий показатель по числу безработных, получающих пособие по безработице (см. рис. 4.12, где показано распределение зарегистрированных безработных по федеральным округам и доля получателей пособий в каждом округе). Это связано с затяжным характером безработицы в данном округе, где большинство зарегистрированных безработных уже истощили резерв выплат. Доля получателей пособия по безработице превышает общее число зарегистрированных безработных в Южном (24,4%) и Северо-Западном округах (23,7%). В последнем доля зарегистрированных безработных, однако, является самой низкой по стране (6,9% всех зарегистрированных безработных).

¹⁰⁶ ОЭСР, «Экономический обзор Российской Федерации», 2013, ОЭСР, Париж, 2014 г., цит. соч.

Рисунок 4.11. Доля зарегистрированных безработных и получателей пособий в разрезе федеральных округов, 2012 г.



Источник: Расчеты по данным Роструда на сайте <http://www.rostrud.ru/documents/25/>

В последние два десятилетия система финансирования программ на российском рынке труда претерпела большие изменения. До 2001 г. их реализация зависела от средств, имеющихся в Фонде занятости населения, который формировался за счет взносов работодателей (2% до 1995 г., затем 1,5%), сбором которых занимались региональные органы власти. До 1995 г. большая часть средств Фонда занятости инвестировалась в осуществление активных программ содействия занятости (АПСЗ).

В 1995 г. увеличение числа заявок на выплату пособий по безработице и сокращение объема имеющихся средств предопределили снижение капиталовложений в АПСЗ, причем больше средств стало расходоваться на пассивные программы (см. рис. 4.13). Введение в 2001 г. единого социального налога привело к ликвидации Фонда занятости населения. С тех пор меры содействия занятости финансируются из федерального бюджета путем перечисления средств в субъекты.

Рисунок 4.12. Расходы на реализацию программ содействия занятости, доля ВВП (1993–2009)



Источник: Обзор ОЭСР по рынку труда и социальной политике: Российская Федерация 2011 г., цит. соч.

Средства субъектам ежегодно выделяются в зависимости от оценки численности зарегистрированных безработных, приоритетов, установленных Министерством труда и социальной защиты и ситуации на рынке труда в каждом из субъектов (при этом субъекты, где наблюдаются более серьезные диспропорции на рынке труда, получают больше средств)¹⁰⁷. *Несмотря на то, что в 2009 г. объем средств был увеличен вдвое (с менее чем 0,1% до 0,3% ВВП) с целью уменьшения последствий экономического кризиса, в Российской Федерации на эти цели расходуются гораздо меньше средств, чем в странах ОЭСР (1,69% ВВП в 2010 г., из них 0,66% тратится на реализацию активных программ содействия занятости).*

В 2011 г. общий объем расходов на реализацию программ и деятельности служб занятости составил 0,12% ВВП с общим количеством получателей 12,9 млн. человек (таблица 4.5). Эти цифры говорят о постепенном сокращении программ (в частности, общественных), объем которых наращивался в годы кризиса. Однако это сокращение также коснулось программ помощи самостоятельной занятости и стажировок. Эта тенденция – вследствие сокращения количества обращений в службу занятости – также продолжилась

¹⁰⁷ В Российской Федерации высокий уровень напряженности на региональном рынке труда считается в том случае, если индекс рынка труда субъекта (показывающий официальный уровень безработицы и число зарегистрированных безработных) в 1,5 раз превышает средний по стране. В конце 2012 г. этому правилу соответствовал лишь Северный Кавказ, где значение индекса было 11,3 по сравнению с 0,9 в среднем по Российской Федерации.

в 2012 г., когда безработных было зарегистрировано на 17% меньше, чем в конце 2011 г.

Таблица 4.5 Получатели помощи в рамках АПСЗ в Российской Федерации, 2010–2011 гг.

Типы услуг и программ ¹⁰⁸	2010		2011	
	% общих расходов	% всех получателей	% общих расходов	% всех получателей
Услуги трудоустройства (работодатели и соискатели)	4.1	51.6	4.4	52.8
Профориентация	2.5	28.7	2.4	28.9
Ярмарки вакансий, обучение способам поиска работы	1.9	0.2	2.5	0.2
Временная работа для учащихся (14–18 лет)	12.4	6.9	12.2	6.6
Временное трудоустройство (незащищенных групп населения, занимающихся поиском работы)	3.9	0.6	4.2	0.7
Профессиональная подготовка	52.7	3.4	54.5	3.0
Стажировки (для лиц в возрасте 18–20 лет)	1.4	0.2	0.9	0.1
Общественные работы	15.7	4.4	14.6	3.7
Помощь в самостоятельной занятости	3.7	2.0	3.0	1.7
Социальная адаптация (клубы соискателей работы, обучение поиску вакансий, составлению резюме, подготовке к собеседованию с работодателем)	1.7	2.0	1.4	2.3

Источник: Роструд. Годовой отчет о деятельности в области труда и занятости, Москва 2010–2011

Ниже описаны основные черты предлагаемых услуг по поиску работы и программ содействия занятости.

Услуги трудоустройства, включая предоставление информации о рынке труда, профориентацию, обучение способам поиска работы, а также подбор вакансий в соответствии с параметрами соискателей охватывают свыше 80% участвующих в активных программах содействия занятости, хотя составляют всего 9.2% всего бюджета АПСЗ (см. Таблицу 4.5). *При этом кадровые ресурсы, имеющиеся в распоряжении ГСЗ, не позволяют оказывать услуги на базовом уровне. Текущее соотношение кадрового состава к численности зарегистрированных безработных равно 1:230, причем если учитывать только сотрудников, фактически занятых оказанием услуг клиентам (около 80% всего кадрового состава), оно будет еще выше*¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Для получения доступа к услугам трудоустройства, психологической помощи и временной занятости учащимся (в возрасте 14–18 лет) не нужно регистрироваться в качестве безработных.

¹⁰⁹ ОЭСР, «Экономический обзор Российской Федерации», 2013, ОЭСР, Париж, 2014 г.

Это соотношение значительно выше среднемирового показателя 1:100, используемого в качестве ориентира при оценки качества оказываемых услуг. В виду этого численность сотрудников ГСЗ необходимо удвоить.

Профессиональная подготовка и переподготовка, усилившаяся с конца 1990-х гг. в плане как получателей услуг, так и выделяемых средств и изменившая свою адресность с длительно безработных и малоквалифицированных безработных на соискателей более молодого возраста и женщин. Несмотря на высокую долю в структуре бюджета (более 50% всех расходов в 2011 г.), программы подготовки обычно распространяются лишь примерно на 3,4% всех участников. *Согласно данным ГСЗ, процент обращения выпускников учебных заведений за услугами подготовки в последнее время вырос (до 80%), что также связано с тем, что в некоторых субъектах учащимся до участия в программе гарантируется работа. Там, где гарантия занятости не является предварительным условием для участия в программе подготовки, уровень обращений составляет порядка 40%.* Данных, показывающих влияние учебных программ в Российской Федерации, весьма немного, а результаты производят неоднозначное впечатление. В одном из исследований, которое измеряло влияние программ переподготовки в Центральном и Уральском округах, не было отмечено заметного влияния программ на вероятность трудоустройства, уровень оплаты труда и длительность периода безработицы. Что касается целевых групп, то программы подготовки повысили текущий статус занятости и перспективы трудоустройства участников более старшего возраста (45 лет и старше), однако снизили вероятность трудоустройства и повышения оплаты труда молодежи младше 30 лет¹¹⁰. В другом исследовании программ подготовки и переподготовки в Ростове-на-Дону (Южный федеральный округ) было отмечено положительное влияние на вероятность трудоустройства и повышение оплаты труда, особенно для взрослых работников-мужчин и представителей рабочих профессий. Однако по истечении года это влияние исчезало¹¹¹. Эти результаты совпадают с оценками аналогичных программ в некоторых странах мира, т.е. подтверждают, что общие программы профессиональной подготовки в меньшей степени способствуют трудоустройству молодежи по сравнению с программами, объединяющими обучение с подбором вакансий и/или приобретением опыта работы (вставка 4.11).

¹¹⁰ Benus, J. et al. "Re-training Programs in Russia and Romania: Impact Evaluation Study", *CEFIR Policy Papers*, 2005

¹¹¹ Ниворожкин А., «Оценка эффекта активных программ ГСЗ», 2003 г.

Вставка 4.11. Программы содействия занятости молодежи: выводы из оценок эффективности

Как показывают результаты оценки некоторых программ содействия занятости молодежи, одни из них увеличивают шансы молодежи получить работу, а другие – нет. Ниже приводятся некоторые из недостатков и преимуществ таких программ.

Вид программы	Преимущества	Недостатки
Профессиональная подготовка	Больше подходит для широкого круга востребованных профессиональных навыков и навыков, необходимых для трудоустройства, а также в том случае, если сочетается с приобретением опыта и услугами трудоустройства	Может оказаться временным решением, а при отсутствии нужной адресности может быть на пользу тем, кому уже «и так хорошо»; одной только подготовки может оказаться недостаточно для того, чтобы повысить перспективы занятости молодежи
Услуги трудоустройства (поиск работы, услуги профориентации и информации о рынке труда)	Может помочь сделать реалистичный выбор и соотнести свои устремления с возможностями трудоустройства и подготовки; повысить осведомленность о перспективах трудоустройства и эффективности, рациональности и актуальности инициатив	При отсутствии связи с потребностями рынка труда, или если они охватывают только лишь городскую местность и формальный сектор, может порождать нереалистичные ожидания
Общественные работы и услуги, создающие массовые рабочие места	Помогают молодежи установить связи с рынком труда, одновременно улучшая физическую и социальную инфраструктуру и окружающую среду, особенно в сочетании со стратегиями развития экономики и отраслей, а при сочетании с подготовкой могут также повысить возможности для трудоустройства	Низкая способность интеграции в рынок труда; молодежь может оказаться в порочном круге программ общественных работ; часто приводят к гендерным искажениям и вытеснению частного сектора
Субсидии на трудоустройство	Могут способствовать трудоустройству, если направлены на удовлетворение конкретных потребностей (например, на компенсацию первоначально низкой производительности труда и степени профессиональной подготовки) и уязвимые группы молодежи	Значительные непроизводительные потери и эффект замещения (если нет адресности); трудоустройство может сохраняться лишь до тех пор, пока существуют субсидии
Программы развития предпринимательства	Могут иметь высокий потенциал содействия трудоустройству и соответствовать устремлениям молодежи (в плане гибкости, независимости); более эффективны в сочетании с финансовыми и другими услугами, включая наставничество	Могут порождать эффект замещения и приводить к высокому проценту неудач, что ограничивает их способность создавать устойчивую занятость; часто представляют сложность для более уязвимой молодежи в связи с отсутствием связей, опыта, ноу-хау и финансового обеспечения

Источник: International Labour Office, 2011. *Policy options to support young workers during recovery*, (Geneva, ILO Policy brief, Youth Employment Programme)

Стажировки: это единственная программа, направленная на молодых людей (за исключением программы временного трудоустройства учащихся в возрасте 14-18 лет), и предназначена для выпускников профессиональных учебных заведений (18-20 лет), впервые выходящих на рынок труда. В 2011 г. ее участники составляли всего 0,1% всех получателей услуг, а объем средств, выделяемых на реализацию – около 0,9% всего бюджета. При условии адресности, участия социальных партнеров в их разработке и реализации и правильном балансе теоретического и практического содержания такие программы могут значительно улучшить положение молодежи на рынке труда (см. вставку 4.13).

Вставка 4.12. Программы стажировок в странах Европейского Союза (ЕС)

Программы стажировок в рамках активных программ содействия занятости появились в большинстве стран ЕС. Эти программы, имеющие цель облегчить переход молодежи к трудовой жизни, как правило, направлены на: (i) молодежь, потерявшую работу в результате экономического кризиса; (ii) молодежь, бросившую школу, малоквалифицированных и неквалифицированных молодых людей, испытывающих сложности при выходе на рынок труда; (iii) молодежь, подвергающуюся риску социального исключения (это, например, молодые мигранты и (или) представители этнических меньшинств, выходцы из социально и экономически неблагополучных семей, молодежь, проживающая в депрессивных и (или) удаленных районах, молодежь с физическими и (или) умственными недостатками и т.д.); а также (iv) молодых выпускников, особенно сильно пострадавших от экономического кризиса.

Большинство программ стажировок объединяются целым рядом общих черт, включая: (i) цель подготовки; (ii) практическую составляющую подготовки и (iii) временный характер участия. Они имеют ряд важнейших характеристик. Во-первых, они могут быть частью программы обучения или подготовки, включать производственную практику, организованную учебными заведениями и (или) государственными службами занятости. Во-вторых, учебно-производственная практика призвана дополнить теоретическое обучение, расширить возможности для трудоустройства и (или) позволить участникам приобрести начальный опыт работы. В-третьих, срок участия варьируется, но является более коротким, чем обычный учебный курс. В-четвертых, в большинстве стран стажерский договор не является трудовым договором. Стажер считается учащимся, студентом или лицом, временно трудоустроенным в целях приобретения опыта, связанного с изучаемым предметом, и (или) испытывающим потребность в практике. Кроме того, работа стажеров не всегда оплачивается, а если даже оплачивается, то уровень оплаты труда сильно варьируется. Наконец, программы стажировок часто не предполагают получение официального диплома, а участие социальных партнеров часто ограничено при том, что факты подтверждают, что наиболее эффективные программы стажировок – это те, которые характеризуются широким участием социальных партнеров в их разработке, реализации и оценке качества выполнения.

Вставка 4.12. Программы стажировок в странах Европейского Союза (ЕС) (продолжение)

Эффективность программ стажировок, входящих в состав АПСЗ, варьируется от 13% (Греция) до 90% (Кипр), причем лучшие результаты в плане трудоустройства достигнуты программами, нацеленными на выпускников ВУЗов (например, в Бельгии, Ирландии, Португалии, Румынии и Испании). Эти результаты отчасти связаны со стимулированием работодателей (в форме субсидий на трудоустройство) в ходе программ и после их завершения, если стажер остался работать. Чаще всего успеху в реализации способствуют следующие факторы:

- Прочная институциональная и нормативно-правовая основа и привлечение социальных партнеров.
- Тесная связь с потребностями рынка труда, правильное соотношение теоретического и практического содержания;
- Гибкая реализация на индивидуальной основе в целях удовлетворения потребностей различных групп молодежи;
- Высокое качество работы консультантов и наставников;
- Правильный подбор партнерской организации для стажера;
- Наличие стажерского договора и порядка сертификации.

Источник: European Commission, 2013. Apprenticeship and traineeship schemes in EU27: Key success factors. A guidebook for policy planners and practitioners.

Субсидии на (временное) трудоустройство: Эти меры обеспечивают подросткам (14–18 лет), уязвимым группам безработных и тем, кому угрожает потеря рабочих мест, возможности для временного трудоустройства. Как показывают данные, объем средств, расходуемых Российской Федерацией на эти цели, несмотря на его снижение по сравнению с концом 1990-х гг., остается намного выше, чем в среднем по ОЭСР (17% всего бюджета, выделяемого на активные программы содействия занятости в 2011 г.). Субсидии на оплату труда и другие меры финансового стимулирования (такие как налоговые льготы или льготы по уплате взносов социального обеспечения на ограниченный срок) работодателей, принимающих на работу молодежь, могут облегчить переход от учебы к трудовой жизни. В самом деле, эти финансовые стимулы могут компенсировать расходы на начальную подготовку, необходимую молодым работникам, или ограниченный опыт работы и первоначально низкую производительность труда (см. вставку 4.13).

Вставка 4.13. Продолжительность и адресность повышают эффективность субсидий на трудоустройство молодежи

Существует широкий спектр мер, при помощи которых расходы на первичное трудоустройство можно разделить между государством и работодателями. Они имеют следующие основные черты: срок, размер субсидии или компенсации работодателю, и тип договорного механизма. В одних странах работодатели получают за каждого принятого работника или стажера сумму, эквивалентную минимальной оплате труда, в других – субсидии за прием на работу молодых людей, так как эти трудовые договоры могут служить трамплином для выхода на рынок труда. Так, во Франции и Италии работодатели получают финансовые стимулы за прием на работу молодых соискателей рабочих мест и их производственное обучение.

При правильной адресности субсидии на оплату труда могут особенно эффективно решать задачу повышения занятости уязвимых групп молодежи (молодых людей с низким уровнем образования и квалификации, молодых женщин и тех, кто подвергается дискриминации в области труда и занятий). Чтобы избежать злоупотреблений и расширить возможности для трудоустройства молодых людей, необходима эффективная система контроля. Это улучшит их положение на рынке труда и не допустит превращения в дешевую рабочую силу.

В целом, субсидии на оплату труда позитивно влияют на положение молодежи на рынке труда. Как показывают имеющиеся оценки, субсидии общего характера, выделяемые лишь по признаку возраста, вряд ли окажут долгосрочное влияние на занятость и уровень заработка. При отсутствии адресности эти субсидии часто приводят к искажениям в виде потерь и эффекта замещения, причем трудоустройство длится столько, сколько существует субсидия. Результаты оценок также подчеркивают эффективность сочетания субсидий с обучением на производстве и другими мерами в форме предложения комплекса услуг молодым работникам.

Источник: ILO and OECD, 2011. Giving youth a better start. A policy note for the G20 meeting of labour and employment Ministries (Paris, ILO and OECD).

Общественные работы: их цель – помочь длительно безработным не потерять связь с рынком труда и не впасть в бедность. После значительно роста в 2009 г. количество получателей этой услуги, а также расходы на ее реализацию сократились в 2010 г. В 2011 г. около 3,7% получателей активных программ участвовали в общественных работах. Расходы, в свою очередь, составили 14,5% всего бюджета, выделяемого на активные программы содействия занятости. Имеющиеся оценки ограничены исследованием, проводимым в Воронежской области и Челябинске в 1996-2000 гг. в целях измерения влияния общественных работ, информации о рынке труда и профориентации, клубов ищущих работу и услуг психологической поддержки на длительность периода безработицы. Это оценка выявила негативное влияние на длительность периода безработицы среди участников в Воронеже по сравнению с

контрольной группой, тогда как в Челябинске большинство программ не влияли на сокращение периода отсутствия работы¹¹².

Программы содействия самостоятельной занятости: Число участников таких программ неуклонно росло на протяжении нескольких лет. Сейчас количество обращений составляет 1,7% всех участников АПСЗ при 3% всего, выделяемого на акные программы содействия занятости. Во многих случаях программы содействия самозанятости могут помочь молодым людям, желающим открыть собственное дело, преодолеть препятствия, которые являются для них более серьезными, чем для взрослых (такие как отсутствие навыков, знаний и опыта; более низкий уровень сбережений и ограниченный доступ к кредитам; ограниченность деловых связей). Однако для того, чтобы созданные молодыми людьми предприятия были успешными, нужны разнообразные дополнительные услуги (см. вставку 4.14).

Вставка 4.14 Содействие предпринимательству молодежи

Как показывает изучение успешных программ содействия предпринимательству молодежи, их эффективность объясняется рядом ключевых особенностей.

- Ясность целей и коммерческой ориентации: успешные программы имеют ограниченные и четко определенные задачи и не пытаются объединить социально-экономические цели. Провал программ часто объясняется множественностью целей, приводящих к распылению ресурсов. Коммерческая ориентация позволяет организаторам сформировать техническую компетенцию, имеющую критическое значение для оказания качественных услуг.
- Состав предлагаемых услуг и их обеспеченность финансовыми средствами: программы, значительно улучшающие положение молодежи, сочетают в себе консультации, подготовку и услуги финансирования (гранты или кредиты), тем самым признавая, что самостоятельно занятая молодежь испытывает разнообразные потребности. Успешные программы также имеют различные источники финансирования (частные, общественные, государственные, неправительственные) во избежание риска истощения ресурсов в ходе реализации.
- Компетентные вспомогательные кадры: гарантией высоких результатов является степень технической и деловой компетентности вспомогательных кадров программы содействия предпринимательству. Во многих странах неэффективность программы часто объясняется низким качеством помощи и консультирования. Это сказывается на гибкости и адаптивности услуг и их соответствии потребностям молодежи.

¹¹² Ахмедов А., Денисова И., Карцева М. Активные программы содействия занятости в России: региональная интерпретация определяет эффективность? ЦЭФИР, Новая экономическая школа, Москва, 2003 г.

Вставка 4.14 Содействие предпринимательству молодежи (продолжение)

- Опора на локальные механизмы оказания услуг: такая опора (например, на местные органы власти, школы, высшие учебные заведения, региональные программы финансирования) обеспечивает диверсификацию оказываемых услуг и повышает их ориентацию на клиентов и рынки. Кроме того, использование знаний и опыта местного сообщества увеличивает вероятность успеха и позволяет молодым участникам обзавестись вспомогательными связями.
- Инициативность: успешные программы не ограничивают инициативу молодежи. Если принуждать молодых людей создавать микро-предприятия в отраслях, в которых у них нет опыта или не хватает профессиональной квалификации, это может закончиться провалом.
- Индивидуальное кредитование: хотя системам микрокредитования свойственно групповое кредитование, индивидуальный подход позволяет программе рассматривать молодежь как клиентов во избежание оказания стандартных услуг, которые могут не соответствовать их needs.
- Строгая адресность и отбор: молодежь не является однородной группой; программы должны проводить различия между юношами и девушками в плане навыков, опыта, статуса, устремлений и возможностей доступа к ресурсам – все эти факторы влияют на способность успешно создавать и управлять работой малых предприятий.
- Наставничество: успешные программы предполагают наличие мощной и эффективной системы наставничества, призванной обеспечить молодежи консультации и ориентацию в начальном периоде и в дальнейшем. Это помогает молодым предпринимателям решить проблемы, связанные с ограниченностью делового опыта, связей и квалификации.

Источник: МОТ, примечания к программе занятости молодежи (не опубликовано)

В настоящее время разработка, адресность и механизмы финансирования АПСЗ, по всей видимости, не соответствуют потребностям большинства уязвимых категорий безработных граждан. Выделение средств только на основе прогнозируемого уровня безработицы в субъекте не учитывает особые факторы риска, с которыми безработные сталкиваются на местном уровне. Вследствие этого местные отделения ГСЗ не могут корректировать объемы услуг и программ с учетом особенностей различных категорий безработных граждан на местном рынке труда. Имеющиеся виды программ, а также их охват плохо отражают текущую ситуацию на рынке труда. Удивительно то, что при уровне безработицы молодежи в три раза выше, чем у взрослых, существует всего одна адресная программа (стажировки), составляющая 13% совокупного объема финансирования АПСЗ.

При предоставлении услуг работодателям ГСЗ прибегают, видимо, к достаточно пассивному подходу, т.е., удовлетворяют просьбу работодателей о публикации вакансий в базе данных государственной службы занятости. Тот факт, что более трети вакансий, представленных в службе занятости, относятся к рабочим местам с заработной платой ниже прожиточного минимума, говорит о необходимости более активно искать привлекательные вакансии.

Предоставление услуг службой занятости и реализация программ осложняются большим количеством учреждений, занимающихся вопросами труда и занятости, и отсутствием единой административной структуры на местном уровне. В результате качество услуг, предоставляемых клиентам, и реализация программ занятости сильно отличаются.

В целом, необходимо повышать как адресность, так и эффективность контроля за реализацией АПСЗ. Нельзя отрицать большого значения оценки абсолютного и относительного воздействия мер, реализуемых службой занятости населения, на разные категории безработных (на мужчин по сравнению с женщинами, на взрослое население по сравнению с молодежью). Оценка также является важным элементом измерения рентабельности программ, их актуальности и достигаемого эффекта. Ее результаты должны использоваться в процессе принятия решений о разработке новых программ и услуг.

5

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1. Выводы

В течение нескольких лет, предшествующих экономическому кризису 2008 г., в Российской Федерации отмечались высокие темпы экономического роста, повышение производительности труда и реальных заработных плат, а также снижение уровня безработицы и бедности.

С 1998 г. при существенном снижении абсолютной бедности относительная бедность снизилась незначительно. Среди занятых велика доля работающих бедных (почти 13% всех занятых в 2011 г.) и малооплачиваемых работников (почти 29% всех занятых).

Стабильный рост экономики в период с 2001 г. по 2008 г. привел к значительному улучшению показателей российского рынка труда.

Положение на рынке труда в этом периоде улучшилось, в основном, среди работников взрослого возраста (от 25 до 64 лет), у которых вырос уровень экономической активности и занятости и сократился уровень безработицы. Положительные изменения в сфере занятости отразились и на рынке труда молодежи (15-24 лет). Уровень активности молодежи вырос с 40,8% до 43,1%, уровень занятости с 33,7% до 37%, а уровень безработицы снизился с 18% до 14,1%. Однако положение молодежи на рынке труда улучшилось незначительно: с 2001 г. по 2008 г. соотношение уровней безработицы молодежи и взрослых фактически увеличилось (с 2,3 до 2,7 раз), а занятость росла вдвое медленнее (3,5 процентных пунктов против 6,3 у взрослых работников). При этом условия труда молодежи не улучшились: молодые люди чаще получают более низкую оплату труда, работают в условиях нетипичной, неполной и неформальной занятости.

Мировой экономический кризис 2008 г. оказывал влияние, в основном, через сферу торговли и снижение цен на нефть и сырьевые товары. В 2009 г. вследствие сокращения внутреннего спроса производство снизилось почти на 8% ВВП. Негативное влияние экономического кризиса удалось снизить за счет введения правительством пакета мощных мер стимулирования (в размере 6,7% ВВП). Это оказало сдерживающее воздействие на потери рабочих мест и позволило избежать всплеска безработицы (по крайней мере среди взрослого населения). При этом на рынке наблюдалось сокращение продолжительности рабочего времени и заработной платы. Совокупное количество отработанного времени сократилось на 5,5%, а реальная заработная плата – на 4%.

Более значительные потери рабочих мест среди молодежи объясняются высокой степенью ее концентрации в отраслях экономики и профессиях, сильнее всего затронутых кризисом, и сегментацией российского рынка труда. В период 2008-2009 гг. уровень занятости среди молодежи снизился на 10% (1,2% среди взрослых), а уровень безработицы увеличился на 4,5 процентных пунктов (1,8 процентных пунктов среди взрослых). Это произошло вследствие снижения занятости в таких отраслях, как промышленность, строительство и другие сферы услуг, где задействована большая доля молодежи. Это распределение также объясняет более значительное падение уровня занятости среди молодых мужчин по сравнению с женщинами и городских работников по сравнению с сельскими. Свою роль также играет более широкое распространение среди молодежи гибких условий трудоустройства (договоров услуг, договоров на фиксированный срок) и неформальной занятости. Данные о неформальной занятости, текучести рабочей силы и изменении статуса на рынке труда указывает на взаимосвязь между формальной (первый ярус) и неформальной (второй ярус) занятостью. Кроме того, молодежь больше подвержена рискам, связанным с сегментацией рынка труда (разница в оплате труда, недостаточный доступ к обучению и социальному обеспечению, плохие условия труда, ограниченные возможности для перехода на лучшую работу).

Молодежь чаще, чем взрослые, попадает в число работающих бедных и страдает от низкооплачиваемого труда и неформальной занятости. Хотя данные в разбивке по возрастным группам отсутствуют, концентрация молодежи в отраслях, для которых больше всего характерно наличие работающих бедных и низкооплачиваемых работников (сельское хозяйство, торговля, обрабатывающая промышленность и строительство), говорит о том, что многие молодые работники попадают в эти две категории. В 2012 г. почти четверть работающей молодежи была занята на неформальных предприятиях (17,1% работников в возрасте 15-64 лет). Добавив к этому тех, кто неформально работал в формальном секторе или получал часть заработной платы

«в конверте», получается повышения уровня неформальной экономики среди молодых людей до 50% от всей занятой молодежи.

Образование и профессиональная подготовка способствуют росту заработной платы и позитивно влияют на процесс перехода от учебы к трудовой жизни, но не защищают от трудоустройства на вакансии, для которых не требуется квалификация, которой обладает кандидат. Образование положительно коррелирует с положением молодежи на рынке труда: молодые люди с более низким уровнем образования с большей вероятностью остаются без работы, чем молодежь со средним специальным и высшим образованием. Однако выпускники ВУЗов имеют практически те же шансы стать безработными, как и молодые люди с начальным и средним специальным образованием. Эта ситуация отчасти отражает несоответствие подготовки кадров в ВУЗах требованиям экономической системы, в которой по-прежнему высока доля неконкурентоспособных предприятий, которые не могут выжить иначе, чем за счет низкой оплаты и плохих условий труда, а также устаревших производственных фондов. Наличие высшего образования позволяет рассчитывать на более высокую оплату труда (на 37% по сравнению с имеющими базовое образование) и облегчает процесс перехода к стабильной работе, дающей удовлетворение. При этом существует большое количество молодежи, имеющей высшее образование и квалификацию выше требуемой (38,8%) , занятой в отраслях, для которых характерна высокая текучесть кадров, нетипичные формы занятости и низкая оплата труда.

Рост экономики, хотя и более медленными темпами, чем до кризиса, сопровождался повышением уровня занятости и снижением безработицы, причем последняя достигла рекордно низкого уровня за двадцать лет. Влияние на занятость молодежи при этом оказалось незначительным. Уровень безработицы среди молодежи остался чуть выше в 2012 г., чем до кризиса (14,8% против 14,4% в 2007 г.), а уровень занятости снизился (с 34,2% в 2007 г. до 33,7% в 2012 г.). Это говорит о том, что безработица молодежи частично приобрела структурный характер.

Несмотря на улучшение ряда социально-экономических показателей – что ставит Россию в один ряд со странами ОЭСР – существует комплекс вопросов, требующих решения.

Частный сектор по-прежнему недостаточно развит, о чем свидетельствует низкая доля малых и средних предприятий (МСП) в занятости (27%) и объеме выпуска (23%), высокая доля занятости на государственных предприятиях (28,8%), низкий уровень выхода предприятий на рынок и ухода с него, концентрация экспорта на сырьевых товарах, а также низкий уровень прямых иностранных инвестиций (ПИИ) по сравнению с другими быстрора-

стущими странами. Основные вопросы, которые России придется решать в ближайшем будущем, касаются неэффективной организационной структуры (особенно связанной с контролем за соблюдением прав собственности, бременем правительственного регулирования и существованием неэффективной судебной системы), качества образования и связи с инновационной экономикой, возможности конкуренции (барьеры для торговли и инвестиций, использование монопольного положения, чрезмерное вмешательство государства), доступность финансовых средств, слабое корпоративное управление и недостаточно развитая инфраструктура. Еще более важно решить проблему неконкурентоспособных предприятий, продолжающих существовать, в основном, за счет низкой оплаты и плохих условий труда.

Россия отличается высоким уровнем образования населения (в 2012 г. более 55% граждан в возрасте 25–64 имеют диплом о высшем образовании), и это положение, вероятно, сохранится и в будущем. Однако качество образования ухудшалось в последние годы вследствие ряда факторов. Во-первых, сохраняются региональные различия как в уровне расходов на одного обучающегося (расходы в пересчете на одного студента в более бедных субъектах в два раза ниже среднего показателя по стране), что влияет на эффективность образования. Во-вторых, введение ЕГЭ, по мнению ряда экспертов, привело к тому, что теперь учителя больше внимания уделяют работе по учебнику и выполнению требований учебного плана, а не развитию профессиональных навыков и способностей учащихся решать задачи. Возможно, с этим связаны более низкие, чем в среднем по странам ОЭСР, баллы, получаемые российскими школьниками при выполнении тестов Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся за последние несколько лет. В-третьих, в системе профессиональной подготовки ведется работа по обучению слишком большого количества специалистов по одним специальностям и малого по другим. Кроме того, наблюдается нехватка средств для модернизации образования, а также узкая специализация, не отвечающая требованиям рынка труда. Наконец, расходы на студентов ВУЗов в два раза превышают расходы на другие ступени образования, причем это не приводит к приобретению навыков, востребованных на рынке труда. Специализация российских ВУЗов приводит к тому, что выпускники получают навыки, которые иногда сложно применить в различных отраслях, профессиях и регионах. Как показывают данные, почти 39% молодых работников с высшим образованием имеют квалификацию выше требуемой для работы в занимаемой должности, причем сохраняется отток квалифицированной рабочей силы за рубеж.

Ни минимальный размер оплаты труда, ни строгость законодательства о защите занятости (ЗЗЗ) не могут считаться препятствиями для создания рабочих мест для молодежи. МРОТ составляет менее 20% средней заработной платы и, кроме того, на 20% меньше прожиточного минимума (черты

бедности). Индекс российского законодательства о защите занятости свидетельствует о том, что 333 носит менее ограничительный характер, чем в среднем в странах ОЭСР, особенно в плане регулирования временных трудовых договоров (1,25 и 2,08, соответственно). На эффективности 333 сказывается недостаточность его исполнения, неэффективность системы санкций и дуализм рынка труда. Налоги с фонда оплаты труда и взносы на социальное обеспечение, возможно, в большей степени влияют на положение молодежи на рынке труда. Недавнее повышение ставки социальных взносов (которые полностью платит работодатель) противоречит выводам исследований, которые показывают, что сокращение налогового клина у молодых и малоквалифицированных работников может значительно повысить их уровень занятости, а также сократить среди них численность неформально занятых.

С целью смягчения воздействия экономического кризиса расходы на реализацию программ содействия занятости были увеличены (с 0,1% в 2008 г. до 0,3% ВВП в 2009 г.). Меры включали в себя повышение максимального размера пособия по безработице и выделение дополнительных средств на реализацию активных программ содействия занятости. Хотя охват пособиями по безработице достаточно высок (41,5% зарегистрированных безработных в 2011 г.), следует признать, что, несмотря на недавние повышения, его максимальный размер по-прежнему остается ниже прожиточного минимума. Основные меры активных программ содействия занятости сейчас предусматривают организацию общественных работ, профессиональную подготовку, а также субсидирование оплаты труда работников, находящихся под угрозой увольнения и длительно безработных. В то время как эти меры, возможно, способствовали сохранению рабочих мест и предотвратили резкое сокращение доходов в период кризиса, теперь необходимо перестроиться на более рентабельные программы, нацеленные на наиболее уязвимые группы безработных и способные облегчить их переход от безработицы к трудовой жизни и сократить период безработицы. В настоящее время адресные программы для безработной молодежи составляют 13% расходов на все активные программы содействия занятости, несмотря на то, что уровень безработицы молодежи в три раза выше, чем у взрослого населения.

Проект Государственной программы содействия занятости предусматривает меры по решению некоторых из вышеупомянутых вопросов, касающихся рынка труда, а именно, большой разрыв между субъектами с точки зрения эффективности рынка труда, дефицит квалифицированных кадров и несоответствие их квалификации требованиям рынка, низкий уровень мобильности работников, неэффективный контроль за исполнением трудового законодательства, а также низкое качество услуг в сфере труда и занятости. В общей сложности программа предусматривает капиталовложения в размере 1,1% ВВП (в ценах 2011 г.). При этом в программе не предусмотрены специ-

альные задачи в отношении расширения занятости молодежи, так как считается, что положение молодых людей на рынке труда улучшится в результате роста общего уровня занятости. Однако повышение совокупной занятости после окончания экономического кризиса не оказало влияние на молодежь, у которой доля занятых в общей численности активного населения продолжает снижаться, а безработица по-прежнему превышает докризисный уровень.

В дополнении к этому, программа предусматривает меры только со стороны предложения рабочей силы. Специальных мер по решению вопросов, связанных со спросом на рабочую силу, или по содействию экономическому росту, способствующему созданию рабочих мест, не предусмотрено. В прошлом такие стратегии не смогли увеличить количество, а главное – повысить качество рабочих мест для молодежи. То есть, программа не учитывает особые препятствия, стоящие перед молодежью в плане доступа к достойным рабочим местам, особенно в менее развитых субъектах. Наконец, вряд ли можно будет к 2020 г. вдвое увеличить производительность труда – как это предусмотрено долгосрочной экономической политикой – за счет только лишь увеличения человеческого капитала (с помощью подготовки и переподготовки зарегистрированных безработных), обеспечения охраны и гигиены труда, и увеличения мобильности рабочей силы без значительного улучшения структуры спроса на труд и повышения конкурентоспособности предприятий.

5.2. Рекомендации

Разработать национальный план действий, направленный на преодоление трудностей как циклического, так и структурного характера, связанных с занятостью молодежи в Российской Федерации. Экономический кризис выявил неустойчивость российской модели роста, опирающейся, в основном, на использование природных ресурсов. Для того, чтобы повысить конкурентоспособность, обеспечить устойчивый рост и создать рабочие места для всех групп населения и особенно для молодежи, необходимо стимулировать спрос и сделать занятость важнейшим элементом социально-экономической политики. Решение вопросов занятости, стоящих перед Российской Федерацией, требует комплексной и последовательной стратегии, в рамках которой занятость должна стать приоритетной задачей социально-экономической политики и включать в себя подробно описанные целевые показатели в сфере занятости молодежи. Национальный план действий в сфере занятости молодежи – в увязке с государственной программой содействия занятости – может обеспечить согласованность мер, предусмотренных различными социально-экономическими программами, повысить координацию действий социальных партнеров в сфере занятости, а также определить ясные и измеримые результаты в области занятости молодежи. Такой комплекс-

ный подход будет способствовать принятию мер, направленных на: (i) расширение компонента занятости молодежи в макроэкономической политике; (ii) поддержку развития частного сектора и, в частности, малых и средних предприятий, которые могут стать источником повышения спроса на труд молодежи; (iii) приведение в соответствие образования и профессиональной подготовки требованиям рынка труда, в частности, за счет расширения специализации и включения производственной практики в учебные программы; (iv) решение вопросов в области сегментации рынка труда и улучшения защиты работников; (v) расширение номенклатуры и степени охвата услуг и активных программ содействия занятости, которые должны способствовать преодолению барьеров, стоящих перед молодыми людьми при выходе и пребывании на рынке труда. Такой план может способствовать укреплению межведомственного сотрудничества путем объединения различных сторон, включая представителей организаций работодателей и профсоюзов, при работе над вопросами занятости молодежи.

Сделать акцент на содействии занятости в экономической и налогово-бюджетной политике с учетом макроэкономической стабильности...

Хотя экономический рост и предопределяет повышение уровня занятости, этого не достаточно. Для снижения безработицы молодежи в условиях высокого уровня использования мощностей нужно, чтобы экономический рост повышался сверх своего потенциала при росте объема выпуска продукции и управлении макроэкономической и налогово-бюджетной политикой.

Позиция Российской Федерации в налогово-бюджетной сфере может способствовать росту совокупного спроса в условиях по-прежнему слабого оживления мировой экономики. Однако успех такой политики будет зависеть от реализации реальных структурных реформ (в отношении инвестиционного климата, конкуренции, либерализации торговли, человеческого капитала и развития инфраструктуры). Для того, чтобы сдерживать бюджетный дефицит в запланированных рамках, необходимо перераспределить доходные и расходные статьи и добиваться роста эффективности соответствующих систем и равновесия между доходами и расходами. Инвестиции оказывают значительное влияние на способность экономики создавать рабочие места. С свою очередь, инвестиции зависят от доступа к кредитам и их стоимости. Когда финансовые институты не выдают кредиты (или выдают их под высокие ставки), предприятия испытывают сложности в ведении бизнеса и найме персонала. Дискуссии о мерах по увеличению конкурентоспособности, в основном, касаются диверсификации экономики, мало затрагивая вопрос конкурентоспособности предприятий и, самое главное, потенциала для инноваций и создания достойных рабочих мест.

...посредством расширения налогооблагаемой базы, сокращения регрессивности налогов, особенно для низкодоходных групп населения...

Что касается доходной части, то расширение налогооблагаемой базы и более прогрессивный режим налогообложения должны укрепить как справедливость, так и эффективность налоговой системы как автоматического стабилизатора. Стратегия страны фокусируется на косвенных налогах и повышении ставки взносов на социальное обеспечение. Более оптимальное соотношение прямых и косвенных налогов должно уменьшить налоговое бремя у низкодоходных групп. Большой налоговый клин способствует не только росту уровня безработицы, особенно среди молодежи, но и снижению экономической активности, в то время как предложение является одним из ключевых факторов конкурентной экономики. Поэтому уменьшение налогового клина также поможет решить вопрос ожидаемого сокращения численности населения трудоспособного возраста.

... и роста эффективности социальных затрат.

Что касается расходной части, то постепенный отказ от субсидирования предприятий в сочетании с мерами по повышению эффективности социальных расходов позволит освободить бюджетные средства для роста объема инвестиций, что, в свою очередь, будет оказывать значительное влияние на создание рабочих мест. Эффективность системы социальной защиты можно увеличить путем оптимизации и упрощения существующих программ и повышения их адресности. Это повысит экономичность и качество мер социальной защиты, позволит значительно сократить бедность, а в перспективе – ассигнования на социальные нужды. Кроме того, существование фиксированного пособия по безработице позволяет ввести систему активизации молодых соискателей работы, при которой право на получение пособия будет обусловлено активным поиском работы и участием в программах активных мер в области рынка труда.

Ускорить процесс реформ, направленных на улучшение деловой среды, что, в свою очередь, приведет к повышению спроса на труд и улучшит качество рабочих мест

Дальнейшее улучшение деловой среды – в том числе укрепление правил конкуренции, упрощение административных процедур и совершенствование судебной системы – сможет значительно повысить рентабельность в частном секторе, изменить структуру инвестиций в пользу отраслей с более высокой добавленной стоимостью, а также облегчить перераспределение ресурсов от непроизводительных к производительным предприятиям. Это создаст хорошую базу для повышения количества и качества рабочих мест.

Стратегии, направленные на повышение уровня занятости молодежи, не будут действенными до тех пор, пока предприятия не будут инвестировать в молодых людей. Предприятия могут максимально использовать потенциал по созданию достойных рабочих мест, лишь повысив конкурентоспособность и поддерживая капиталовложения в динамично развивающиеся отрасли. Меры, включающие в себя налоговые стимулы, поддержку развития инфраструктуры, инвестиции в НИОКР и благоприятный режим регулирования предприятий в конкурентных секторах экономики с высокой эластичностью занятости молодежи, могут значительно повысить спрос на рабочую силу в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Аналогичным образом, создание стимулов для организации производительными предприятиями обучения и практики для молодежи может значительно упростить процесс перехода от учебы к трудовой жизни.

Повысить качество и соответствие современным требованиям системы образования и профессиональной подготовки с тем, чтобы сохранить конкурентные преимущества Российской Федерации...

В процессе перехода к рыночной экономике российская рабочая сила подверглась сложному перераспределению между отраслями экономики и профессиями. Сохраняются количественные и качественные несоответствия на рынке труда, выражающиеся в дефиците одних категорий работников при избыточном предложении других. Реформы, осуществленные за последние десять лет были попыткой решить вопросы качества и соответствия современным требованиям системы образования и профессиональной подготовки. При этом некоторые из этих мер привели к неожиданным последствиям. Механизм финансирования привел к увеличению региональных различий, так как более благополучные субъекты и школы получают больше средств, чем более отстающие. Введение ЕГЭ привело к тому, что учителя стали уделять больше внимания тому, чтобы ученики выполняли требования учебной программы, а не учились применять знания. Ожидается, что Закон об образовании 2012 г. будет способствовать решению этих вопросов.

Повысить соответствие результатов образования требованиям предприятий и сократить несоответствие навыков можно за счет укрепления сотрудничества с предприятиями, пересмотра специализации в свете новых стандартов и введения практики в состав учебных программ. Что касается повышения спроса на труд, то требуются меры по стимулированию инноваций, совершенствованию производства и повышению уровня технической готовности предприятий в целом с тем, чтобы в максимальной мере использовать талант квалифицированной молодежи.

...и расширить возможности для повышения квалификации для того, чтобы облегчить процесс перехода от учебы к трудовой жизни

Реформы системы образования и подготовки являются важной частью государственной политики, проводимые с целью повышения конкурентоспособности. Однако такие изменения могут дать положительные результаты в отношении развития рынка труда только в средне- и долгосрочной перспективе. Возможности непрерывного обучения доступны для малого количества взрослых людей в стране. Это противоречит изменениям экономики, которые наблюдаются в последнее время. В ближайшее время повысить перспективы трудоустройства молодежи, имеющей недостаточную квалификацию, предотвратить ухудшение компетенций в результате длительной безработицы и облегчить получение работы теми, кто впервые вышел на рынок труда, можно путем расширения охвата субсидируемых программ повышения квалификации, ученичества и стажировок. Наконец, росту конкурентоспособности и производительности предприятий, а также улучшению качества рабочих мест будет способствовать расширение возможностей для непрерывного образования и профессиональной подготовки. Так как предприятия инвестируют свои средства, главным образом, в подготовку уже квалифицированных кадров, необходимы меры по стимулированию развития человеческого капитала низкоквалифицированных работников.

Решить вопрос дуализма российского рынка труда за счет улучшения баланса между гибкостью рынка труда и защитой работников

За прошедшее десятилетие законодательство о защите занятости подверглось либерализации вследствие реформ трудового права. Временные договоры используются все чаще, и такие формы занятости все больше становятся характерными для молодежи. Дуализм рынка труда Российской Федерации – где есть «свои», имеющие стабильную, формальную занятость и защиту, и «чужие», сталкивающиеся с краткосрочной занятостью в неформальном секторе и не имеющие устойчивого положения на рынке труда – подтверждается данными. Именно на этот рынок второго яруса легла основная тяжесть кризиса. Такая разница в уровне защиты возникает тогда, когда реформы законодательства осуществляются «маргинально», т.е. путем увеличения гибкости рынка труда, в основном, за счет либерализации временных договоров, а также если законодательство слабо соблюдается. Эта ситуация требует принятия мер, направленных на пересмотр текущего законодательства в целях укрепления защиты работников с нетипичными формами занятости, создание стимулов для перехода предприятий в формальный сектор, а также на укрепление инспекций труда и системы санкций для пресечения нарушений.

Улучшить структуру, адресность и финансовое обеспечение активных программ содействия занятости

В Российской Федерации на реализацию активных программ содействия занятости выделяется недостаточно средств. Результатом этого является по-прежнему ограниченный спектр и охват таких программ. В период экономического кризиса наблюдалось значительное наращивание объема программ общественных работ и субсидий на трудоустройство в целях сохранения рабочих мест и смягчения негативного влияния на доходы. В условиях восстановившегося спроса на труд необходимо принимать больше усилий по реализации экономически эффективной политики, направленной на сокращение периодов безработицы, активизацию граждан, бросивших искать работу, и облегчение процесса перехода от безработицы к трудовой деятельности. Важно проводить программы, отвечающие потребностям наиболее уязвимых групп безработных и требованиям рынка труда, а также привлекать социальных партнеров к разработке, мониторингу и оценке таких программ. Так как молодежь представляет собой разнородную группу и сталкивается с различными типами трудностей на рынке труда, выявление отдельных факторов риска на ранних этапах и факторов, предопределяющих появление трудностей на рынке труда, крайне важно для оказания необходимой и эффективной помощи в сфере трудоустройства. Тот факт, что уровень безработицы ниже у групп более старшего возраста (имеющих опыт работы), и что коэффициент трудоустройства среди участников программ, гарантирующих занятость, выше, чем участников более узких мер, подтверждает необходимость комплексных мер, сочетающих производственную практику, содействие в трудоустройстве и стимулы для работодателей.

Модернизировать работу службы занятости с тем, чтобы предотвратить длительную безработицу, сократить региональные различия и помочь тем, кто больше всего в этом нуждается

Необходимо пересмотреть услуги содействия занятости в целях предложения пакета стандартных услуг всем молодым людям, а более интенсивную помощь – наименее защищенным из них. Предварительные меры, опирающиеся на методику профилирования и информационно-разъяснительные программы, следует разрабатывать на местном уровне для того, чтобы услуги соответствовали потребностям молодежи. Для того, чтобы повысить качество услуг, оказываемых молодым людям, нигде не работающим и не учащимся, но способным работать, и создать стимулы для активного поиска ими работы и трудоустройства, необходимо партнерство между службами занятости и всеми заинтересованными сторонами на местах (муниципальными, социальными органами и общественными организациями).

В ближайшие годы службе занятости предстоит реализовывать стратегии, предназначенные для работников, потерявших работу, в отраслях, на которые повлияла конкуренция, связанная со вступлением России в ВТО. Эти стратегии включают программы по обучению и переподготовке работников в целях повышения их квалификации, консультации по вопросам занятости и помощь в трудоустройстве работников, которые находятся под риском увольнения, предоставление субсидий на трудоустройство, а также помощи по переселению в другие районы для трудоустройства. Так как помощь в переезде является одной из услуг, предлагаемых в целях повышения межрегиональной мобильности трудовых ресурсов, при ее разработке следует учитывать наблюдения международных исследований. Они показывают, что фактором, определяющим региональные миграционные потоки, являются, наряду с разницей в трудовых доходах и повышением регионального спроса на труд, различия между субъектами в плане соотношения цен на жилую недвижимость и уровня заработка.

Важнейший вопрос, стоящий перед службой занятости состоит в том, чтобы преодолеть стереотипы о том, что она предлагает лишь непрестижную работу и работает с низкоквалифицированными соискателями рабочих мест. Этого можно добиться за счет расширения охвата рынка вакансий и номенклатуры услуг ГСЗ, предлагаемых работодателям. Это позволит улучшить функционирование рынка труда, Кроме того это даст возможность службе занятости работать с более качественными вакансиями для безработных. Информационные и коммуникационные технологии используются во многих странах как основной инструмент улучшения качества услуг, предоставляемых предпринимателям. Внедрение комплексных услуг и программ содействия занятости может повысить численность безработных, регистрирующихся в службах занятости. Однако для того, чтобы такая стратегия стала успешной, необходимо увеличить соотношение сотрудников ГСЗ и зарегистрированных безработных, в настоящее время составляющее 1:230, что в два раза больше, чем контрольный показатель, используемый в мире для измерения качества услуг содействия занятости.

Наконец, система мониторинга количественных и качественных индикаторов поможет оценить эффективность мер, направленных на безработную молодежь, и определить, какие из них являются эффективными для тех или иных категорий. Выводы систематической оценки влияния помогут повысить рентабельность реализуемых мер и предоставить директивным органам информацию о том, как оптимально использовать имеющиеся средства.

ЛИТЕРАТУРА

- Ахмедов А., Денисова И., Карцева М., «Активные программы содействия занятости в России: региональная интерпретация определяет эффективность?» ЦЭФИР, Новая экономическая школа, Москва, 2003 г.
- Bradford DeLong J., Summers L. H., *Fiscal policy in a depressed economy*, NBER, March 2012
- С. Казес и А. Неспорова, Гибкость и безопасность: соответствующие подходы в Центральной и Восточной Европе, МОТ, Женева, 2007 г.
- Choudhr, M.T. *Determinants of labor productivity: An empirical investigation of productivity divergence*, University of Groningen, 2009;
- Commander S., Denisova I., *Are skills a constraint on firms? New evidence from Russia*, IZA Discussion Paper DP No. 7041, 2012
- Deakin, S., *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*, ILO, Geneva, 2013.
- Demidova O., Signorelli M., “Determinants of youth employment in Russian regions”, *Post-Communist Economies*, Vol. 24, June 2012.
- И. Денисова «Распределение доходов и уровень бедности в России», Обзор ОЭСР по социальным вопросам, занятости и миграции №132, ОЭСР, 2012 г.
- Desai R. M. and Goldberg I. (eds.), *Can Russia compete?* World Bank, Washington D.C., 2008
- Европейский банк реконструкции и развития, «Диверсификация российской экономики: преодоление региональных различий», 2012 г.
- European Commission, *Apprenticeship and traineeship schemes in EU27: Key success factors. A guidebook for policy planners and practitioners*, EU, Brussels 2013
- Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), «Доклад о мероприятиях в сфере труда и занятости за 2010 г.»
- «Доклад о мероприятиях в сфере труда и занятости за 2011 г.»

- Федеральная служба государственной статистики (Росстат), «Демографический ежегодник России за 2010 г.», Москва, 2011 г.
- «Труд и занятость в России. 2010 г.», Росстат, Москва, 2011 г.
 - «Статистический обзор по Российской Федерации: экономические и социальные индикаторы», Росстат, Москва, 2011 г.
 - «Обследование трудоустройства выпускников учебных заведений: предварительные статистические таблицы», Росстат, Москва, 2012 г.
- Gimpelson V., Kapeliushnikov R., Lukiyanova A. *Employment Protection Legislation in Russia: Regional enforcement and labour market outcomes*, IZA Discussion paper No. 4484, 2009.
- В. Голикова и др. Российское производство на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными, Московский государственный университет, 2007 г.
- Gora M., et al, *Social security driven tax wedge and its effects on employment and shadow employment*, DIW, Berlin, 2008
- Гуриев, С., Вакуленко Е., «Внутренняя миграция и межрегиональная конвергенция в России», 2012 г.
- Международное бюро труда, «Ключевые показатели рынка труда», 7-е издание, МБТ, Женева, 2011 г.
- *Policy options to support young workers during recovery*, ILO, Geneva, Policy brief, Youth Employment Programme 2011
 - «Мир труда 2012 г.: повышение качества рабочих мест для более эффективной экономики», МОТ Женева, 2012 г.
 - «Глобальные тенденции занятости», дополнение к докладу, сентябрь 2012 г.
 - *Employment and labour market strategies in Russia in the context of innovations economy*, ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia, Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation, Moscow, 2012
 - *How can national policies address internal labour mobility? A compilation of practices*, ILO, Geneva, Mimeo 2013.

- *Battling demographic changes: How can national policies increase women's labour market participation? A compilation of practices*, ILO, Geneva, Mimeo 2013
- *Labour market transitions of young women and men in the Russian Federation*, ILO Geneva, 2013 (готовится к публикации).

International Labour Office (ILO), Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Giving youth a better start. A policy note for the G20 meeting of labour and employment Ministries*, ILO and OECD, Paris. 2011

- МОТ и ОЭСР, «Краткосрочные перспективы рынка труда и основные проблемы в странах «группы 20»», статистическое дополнение к заседанию министров труда и занятости стран «группы 20», Гуадалахара, 17–18 мая 2012 г.
- *Regional programmes promote employment and entrepreneurship*, G20 Country Policy Brief, Russian Federation, Paris, 26-27 September 2011
- МОТ и ОЭСР, «Краткосрочные перспективы рынка труда и основные проблемы в странах «группы 20»», статистический доклад к заседанию министров труда и занятости стран «группы 20», Москва, 18–19 июля 2013 г.

Международный валютный фонд (МВФ), «Перспективы развития мировой экономики: подъем, риск и перебалансирование», МВФ, Вашингтон, октябрь 2010 г.

- «Перспективы развития мировой экономики: возобновление роста, сохранение рисков», МВФ, Вашингтон, апрель 2012 г.
- «Бюджетный вестник», МВФ, Вашингтон, апрель 2012 г.
- МВФ, «Российская Федерация: консультации 2013 г. в соответствии со статьей IV», страновой доклад МВФ 13/301, 2013 г.

Kapelyushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O., “The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model”, *Post-Communist Economies*, Vol. 24, June 2012.

Кочетов А.Н., «Профессиональное образование и рынок труда», журнал «Образование и общество», выпуск 54, № 3, март 2012 г.

- Karabchuk T., "Temporary employment in Russia: why mostly men?", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 9, n. 2, 2012.
- Ledyaeva S., Karhunen P., Whalley J., "If foreign investment is not foreign: Round-trip versus genuine foreign investment in Russia", *CEPII Working Papers*, 2013
- Lehmann, H., Zaiceva A., *Informal employment in Russia: Definitions, incidence, determinants and labour market segmentation*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1098, 2013
- Lubyova, M., *Labour market institutions and policies in the CIS: post-transitional outcomes*, ILO Subregional Office for Eastern Europe and Central Asia, Moscow, 2009
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, «Государственная программа содействия занятости», Москва, август 2012 г.
- Ниворожкин А., «Оценка эффекта активных программ ГСЗ», 2003 г.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Employment Outlook*, OECD, Paris, 2008
- ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации», Париж, 2009 г.
 - *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, OECD, Paris, 2013
 - *Employment outlook: Interim report*, OECD Paris, 2010
 - ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации», Париж, 2011 г.
 - ОЭСР, «Обзор по рынку труда и социальной политике: Российская Федерация», 2011 г.
 - *Taxation and Employment*, Tax Policy Studies, No. 21, OECD Paris, 2011
 - *Education at a Glance 2012: OECD Indicators, Russian Federation*, OECD, Paris, 2012
 - *Better skills, Better jobs, Better lives: A strategic approach to skills policies*, OECD Paris 2012

- *The challenge of promoting youth employment in the G20 countries*, OECD Paris, May 2012
- «ПИИ в цифрах», ОЭСР, Париж, 2012 г.
- *Education at a glance 2013* (Russian Federation), OECD Paris, 2013
- *Employment Outlook 2013*, OECD Paris, 2013
- ОЭСР, «Экономический обзор по Российской Федерации за 2013 г.», Париж, 2014 г.

Romer C. D., *Fiscal policy in the crisis: lessons and policy implications*, University of California, Berkeley, April 2012

Росстат, «Обзор рабочей силы», Москва, различные годы

- «Труд и занятость в России», Росстат, Москва, 2010 г.
- «Выборочное обследование организаций», Росстат, Москва, 2011 г.
- «Статистический обзор по Российской Федерации: экономические и социальные индикаторы», Росстат, Москва, 2011 г.
- «Малое и среднее предпринимательство в России. Новые факты и цифры», Москва, 2011 г.
- «Обследование трудоустройства выпускников учебных заведений: предварительные наблюдения», Росстат, Москва, 2012 г.
- Sala H., Silva J. I., *Labor productivity and vocational training: Evidence from Europe*, IZA Working Paper 6171, 2011

Smirnykh L., Wörgötter A., “Why do Russian Firms use fixed term and agency work contracts?” Economic Department Working papers No 1014, 2013

ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, «Тенденции международной миграции: половозрастной состав мигрантов», база данных ООН, 2013 г.

ЮНЕСКО, «Всемирный доклад по образованию за 2010-2011 гг.», Российская Федерация, 2011 г.

- *Youth development report: Conditions of Russian Youth*, UNESCO and GTZ

Всемирный экономический форум, «Доклад о мировой конкурентоспособности в 2011 г.», Женева, 2011 г.

World Bank, *Skills shortages and training in Russian enterprises*, World Bank Policy Research Paper 4222, Washington D.C., 2008

- *Linking education policy to labor market Outcomes*, World Bank, Washington D.C., 2008
- *Long-term fiscal risk and sustainability in an oil-rich country: The case of Russia*, World Bank Policy Research Working Paper, Washington D.C. 2010
- Всемирный банк, «Расходы в социальной сфере и бюджетный федерализм в Российской Федерации», Всемирный банк, Вашингтон, 2011 г.
- Всемирный банк, «Обзор государственных расходов Российской Федерации», Всемирный банк Вашингтон, 2011 г.
- *Russian Federation. The demographic transition and its implications for adult learning and long-term care policies*, Report No. AAA58, World Bank, Washington D.C., 2011
- *Enterprise Survey: Russian Federation country profile*, World Bank, Washington D.C., 2011
- «Доклад об экономике России», № 12, Всемирный банк, Вашингтон, апрель 2012 г.
- «Доклад об экономике России: необходимость оздоровления экономики», Всемирный банк, Вашингтон, октябрь 2012 г.
- Всемирный банк, «Система образования в Российской Федерации», Всемирный банк, Вашингтон, 2012 г.
- «Ведение бизнеса: 2012 г.», Всемирный банк, Вашингтон, 2012 г.
- «Доклад об экономике России: структурные проблемы становятся основным фактором, ограничивающим экономический рост», Всемирный банк, Вашингтон, 2013 г.

World Bank, International Finance Corporation, *Enterprise Survey: Russian Federation country profile*, World Bank, Washington D.C., 2009

Всемирный экономический форум, «Доклад о мировой конкурентоспособности», Давос, Всемирный экономический форум, 2011 и 2013 гг.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1 – Основные меры социальной защиты в Российской Федерации

Название	Условия получения	Параметры	Механизм финансирования и управления
Пенсия (трудовая)	Женщины с 55 лет, мужчины с 60 лет, инвалиды, граждане, потерявшие кормильца	Выплачивается ежемесячно в денежном выражении	Финансируется за счет уплаты взносов в 3-уровневую систему (распределительную, накопительную и добровольную); находится в ведении Пенсионного фонда
Пенсия (социальная)	Женщины с 60 лет, мужчины с 65 лет, а также инвалиды, не сформировавшие трудовую пенсию и не имеющие иного источника дохода	Выплачивается ежемесячно в денежном выражении	Не обусловлена уплатой взносов; финансируется из общих доходов федерального бюджета; находится в ведении Пенсионного фонда
Пособие по безработице	Официальная регистрация в качестве безработного	Выплачивается ежемесячно в денежном выражении в течение 12 месяцев после потери работы. В первые 3 месяца – 75% предыдущей зарплаты, в следующие 4 месяца – 60%, в следующие 5 месяцев – 45%; установлен минимальный и максимальный размер	Не обусловлено уплатой взносов; финансируется из общих доходов федерального бюджета; находится в ведении федеральной службы занятости
Поддержка безработных	Официальная регистрация в качестве безработного	Фиксированная денежная выплата в размере минимального пособия по безработице за 12 месяцев. Предоставляется безработным, не имеющим права на пособие по безработице, или по истечении 12-месячного периода выплаты пособия, зависящего от размера предыдущего заработка	Не обусловлено уплатой взносов; финансируется из общих доходов федерального бюджета; находится в ведении федеральной службы занятости
Пособие по временной нетрудоспособности	Временная неспособность выполнять работу по найму	Выплачивается в денежном выражении в течение ограниченного срока	Финансируется за счет уплаты взносов в фонд социального страхования; находится в ведении предприятий
Пособие по беременности	Выплачивается беременным работающим женщинам до (70 дней) и после родов (70 дней; 110 дней при рождении более, чем одного ребенка)	Выплачивается ежемесячно в денежном выражении	Финансируется за счет уплаты взносов в фонд социального страхования; находится в ведении предприятий
Субсидия на оплату коммунальных услуг	Обусловлено проверкой нуждаемости, зависит от того, какую долю в бюджете семьи составляют расходы на потребление коммунальных услуг в пределах установленных норм	Ежемесячная субсидия на оплату коммунальных услуг	Не обусловлена уплатой взносов; финансируется местными органами власти и находится в их ведении
Пособия социальной помощи	Зависят от уровня дохода	Единовременное или ежемесячное пособие в денежном или натуральном выражении	Не обусловлены уплатой взносов; финансируются местными органами власти и находятся в их ведении
Пособие на ребенка	Дети из семей с доходом на каждого члена семьи менее регионального прожиточного минимума	Выплачивается ежемесячно в денежном выражении до достижения ребенком 16-летнего возраста (18-летнего в случае учащегося)	Не обусловлены уплатой взносов; финансируются местными органами власти и находятся в их ведении
Льготы и субсидии	Различные категории граждан и семей в зависимости от наличия права или проверки нуждаемости	Обеспечение товарами и услугами по льготным ценам или бесплатно (продукты питания, транспортные, жилищно-коммунальные услуги, услуги отдыха и реабилитации, медицинские услуги, дошкольное воспитание)	Не обусловлены уплатой взносов; финансируются из федерального и регионального бюджета, находятся в ведении региональных органов власти
Социальная работа и услуги	Находящиеся в неблагоприятном положении дети и молодежь и их семьи; граждане взрослого и пожилого возраста	Услуги консультации, реабилитации, дневного ухода, предоставление временного места проживания, психологическая помощь	Не обусловлены уплатой взносов; финансируются из регионального и местного бюджета, находятся в ведении местных органов власти
Детские и социальные дома	Дети, лишенные родителей, малоимущие дети, дети и взрослые, имеющие инвалидность, немощные пожилые люди	Долгосрочное проживание и уход	Не обусловлены уплатой взносов; финансируются из регионального и местного бюджета, находятся в ведении местных органов власти

Источник: Всемирный банк, «Обзор государственных расходов», Всемирный банк, Вашингтон, 2011 г.

