

К ВОПРОСУ О СИСТЕМНОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕФОРМАЛЬНОЙ ЗАНЯТОСТИ

Е. В. Маслова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 мая 2018 г.

Аннотация: *статья посвящена проблеме разработки системы государственного регулирования неформальной занятости. С этой целью предложены первоочередные инструменты и меры, направленные на недопущение прекаризации трудовых отношений. Показано, что снижение неформальной занятости требует антикоррупционной и конкурентной среды, обоснована необходимость превентивных мер по развитию этой среды. В соответствии с документами стратегического планирования представлен авторский подход к формированию системы индикаторов и показателей, характеризующих уровень и динамику занятости населения региона. Описана матрица системного государственного регулирования неформальной занятости.*

Ключевые слова: *рынок труда, неформальная занятость, прекаризация трудовых отношений, государственное регулирование трудовых отношений.*

Abstract: *the article is devoted to the problem of developing a system of state regulation of informal employment. To this end, priority tools and measures aimed at preventing precarization of labor relations are proposed. It is shown that the reduction of informal employment requires anti-corruption and competitive environment, the necessity of preventive measures for the development of this environment. In accordance with the documents of strategic planning presented the author's approach to the formation of indicators and indicators characterizing the level and dynamics of employment in the region. The matrix of system state regulation of informal employment is described.*

Key words: *labor market, informal employment, precarization of labor relations, state regulation of labor relations.*

Неформальная занятость всё сильнее захватывает национальные рынки труда, в том числе и российский. Отметим, что этим термином в данной статье мы обозначаем некриминальную трудовую деятельность, представленную трудовыми отношениями между работниками и работодателями в легальном, эксплоярном (неформальном) и теневом секторах экономики, которые характеризуются отсутствием официального трудового договора (контракта, патента), уклонением от уплаты налогов или нарушениями норм трудового законодательства, в силу чего государство не может выступать гарантом трудовых отношений, а налоговые органы – взимать в полной мере причитающиеся налоговые сборы.

Неформальная занятость, являясь многоаспектным и противоречивым социально-экономическим явлением, не подлежит однозначной оценке. Ее положительное значение проявляется в снижении уровня фактической безработицы, смягчении проблем, связанных с уровнем бедности, включении

в процесс производства товаров и услуг населения, которое по тем или иным причинам не может быть официально трудоустроено. Негативные последствия неформальной занятости – снижение объемов налоговых поступлений и платежей во внебюджетные фонды, замедление темпов роста производительности труда и в целом экономического развития, расширение социальной незащищенности работников. Учитывая выраженный характер последних, считаем, что вопросы ее государственного регулирования, направленные на сокращение объемов и противодействие росту, приобретают особую значимость в современных условиях. В данной сфере рядом стран накоплен определенный позитивный опыт [1–5], однако так как применяемые меры не носят системного и комплексного характера, существенных успехов не удалось достичь ни в одной из них.

Применительно к России важно, что до сих пор нет единого мнения об объемах неформальной занятости и подходах к определению масштабов ее распространения.

В нашей стране в последние годы набирает силу кампания по легализации занятости, проводимая по инициативе и под контролем правительства Российской Федерации [6–9]. В Федеральной службе по труду и занятости, которая координирует эту работу, создан оперативный штаб; в регионах, в том числе на уровне муниципалитетов, организованы межведомственные комиссии и рабочие группы. По оценке Минфина, в 2016 г. потери страховой пенсионной системы от серого рынка труда составляют 1,5–1,3 трлн руб.

Что касается результативности мероприятий по снижению объемов неформальной занятости, то оценки профильного министерства и мнения экспертов сильно расходятся.

Так, по данным мониторинга Роструда, в 2016 г. выявлено более 2,3 млн человек, находящихся в неформальных трудовых отношениях, из них легализовано – около 2,2 млн работников [10]. В целом за два года (2015–2016) в регионах легализовано 4,5 млн работников. Работа по легализации теневого рынка труда позволила собрать более 35,6 млрд руб. страховых взносов [11]. Этому способствовало в том числе повышение сумм штрафов для работодателей, допускающих привлечение работников в нарушение действующего законодательства. «Штрафы за уклонение от заключения трудовых договоров достигают 100 тыс. руб. для компаний и 20 тыс. руб. – для их руководителей; 10 тыс. руб. – для индивидуальных предпринимателей. При повторном нарушении наказание ожидает и работников: штраф для граждан составляет 5 тыс. руб., руководителю компании грозит до трех лет дисквалификации, компании – штраф до 200 тыс. руб., ИП – штраф до 40 тыс. руб.» [6].

По оценкам экспертов, объем неформальной занятости в России с 2015 г. не только не снизился, но даже возрос. Например, исследование Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук РАНХиГС выявило, что доля работников, вовлеченных в некриминальный «теневой» рынок труда (речь идет о тех, кто ежемесячно имеет неоформленную работу или получает зарплату «в конверте»), в 2017 г. выросла в России до 44,8 % (по сравнению с 40,3 % в 2016 г.). При этом постоянно включены в «теневой» рынок труда 31,4 % или 23 млн работников (годом ранее этот показатель составлял 28,8 %) [12; 13].

Следовательно, предложенный Федеральной службой по труду и занятости подход страдает рядом системных недостатков, что не позволяет добиться ощутимых результатов и закрепить снижение объемов неформальной занятости.

Мы считаем, что минимизировать объемы неформальной занятости исключительно административными мерами или ужесточением законодательства нельзя. Необходима система мер, первоочередными среди которых являются превентивные. Среди них важнейшую роль играет обеспечение экономической заинтересованности субъектов рынка труда в сохранении стабильной занятости в формальном секторе или в переходе из теневой сферы занятости в формализованную, а также создание для этого необходимых условий. Это может устранить препятствия для действия рыночного механизма, способствующего снижению объемов неформальной занятости – повысить цену труда, улучшить сбалансированность спроса и предложения в «белом» секторе занятости.

Проведенный нами анализ свидетельствует о том, что государственные меры, направленные на сокращение неформального сектора занятости, в большинстве развитых стран мира сводятся к четырем основным направлениям (рис. 1). Этот подход, по нашим оценкам, может успешно применяться и в российских условиях.

При этом указанные меры, с одной стороны, сочетают стимулы и ограничения, а с другой – направлены на формирование информационной среды, адекватной государственным приоритетам в сфере труда и занятости населения.

Стимулы – превентивные меры, направленные на устранение препятствий при официальном оформлении деятельности организаций (что особенно важно в малом и среднем бизнесе). В части налоговой и фискальной политики в ряду таких мер могут использоваться: снижение/субсидирование ставок налогов на заработную плату и страховых платежей для определенного круга предприятий, повышение не облагаемого налогом уровня доходов. В части трудового законодательства могут применяться меры по внедрению новых форм занятости, включая гибкие и дистанционные. К мерам экономического регулирования относятся упрощение процедур, снижение сроков и стоимости регистрации предприятий (прежде всего, индивидуальных предпринимателей, малых и микропредприятий), внедрение облегченных механизмов легализации бизнеса, упрощение системы лицензирования в некоторых видах деятельности и т. п. Административные меры должны сводиться, в первую очередь, к повышению качества государственных услуг с использованием технологий цифровой экономики.



Рис. 1. Базисные направления современного государственного регулирования неформальной занятости

Что касается ограничений – санкций, – то они сводятся к увеличению штрафов за нарушение трудового и налогового законодательства, расширению полномочий контрольных органов (например, государственной инспекции труда или налоговой инспекции), включая проведение внеплановых проверок организаций, введению обязательного единого идентификационного номера и т. д. Таким образом, санкции основываются на укреплении надзорной функции государства, улучшении координации и взаимодействия между соответствующими государственными органами и ведомствами и направлены против тех работодателей и работников, которые извлекают выгоду из неформальной занятости.

Одновременно необходимо принимать меры по широкому информированию общественности о негативных последствиях неофициальной и пропаганде официальной занятости, по повышению правовой и финансовой грамотности населения. Результативность этой работы может быть существенно повышена при условии привлечения профсоюзов и объединений работодателей к реализации указанных мер.

В целях борьбы с неофициальной занятостью применительно к иностранной рабочей силе организуется межгосударственное сотрудничество в сфере трудовой миграции, направленное на легализацию и повышение управляемости миграционными потоками.

Применение мер государственного регулирования в рамках всех указанных направлений позволит, по нашему мнению, реализовать комплексную стратегию социально-экономического развития, направленную на улучшение институциональной среды рынка труда, повышение качества рабочей силы и эффективности управления трудовыми ресурсами.

Полагаем важным подчеркнуть сложный и неоднозначный характер неформальной занятости, а также обусловленность ее возникновения и существования большим спектром причин, среди которых уклонение от налогообложения. Продуктивным является использование системного подхода к решению связанных с неформальной занятостью проблем (одновременное использование мер по всем описанным выше направлениям). Однако даже такой подход не гарантирует полной победы над неформальной занятостью.

С учетом изложенного выше считаем своевременной систематизацию мер государственного регулирования неформальной занятости, придание

им комплексного характера. Такая система может быть представлена матрицей взаимосвязи методов и инструментов – мер (рис. 2).

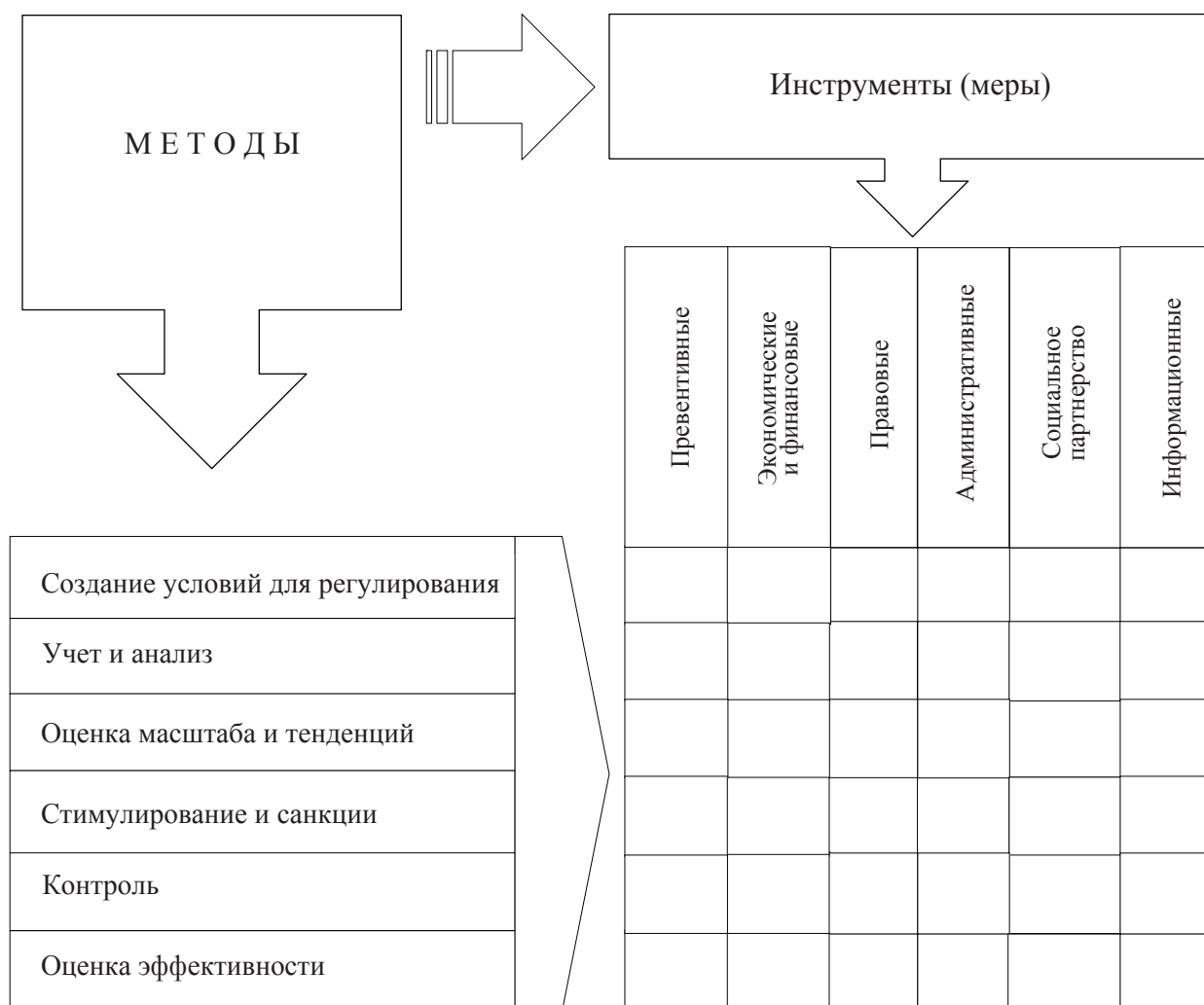


Рис. 2. Матрица системного государственного регулирования неформальной занятости

Содержательное наполнение матрицы состоит в конкретизации мер применительно к каждому методу. С другой стороны, к примеру, законодательного или финансового обеспечения требует любой из указанных в матрице методов.

Для системного регулирования неформальной занятости населения считаем необходимым безотлагательное проведение мер, которые в настоящее время не реализуются или используются, по нашему мнению, в недостаточной степени, т. е. являются дополнительными к уже действующим.

Создание условий для регулирования неформальной занятости предполагает, во-первых, дополнительные превентивные меры общего характера, восстанавливающие конкурентную среду на

рынке труда, и другие механизмы рыночного регулирования, а во-вторых, меры в сфере неформальной занятости – создание необходимых рабочих мест, укрепление контрольной функции государства, инфраструктурные решения и т. п.

Учет и анализ неформально занятых предлагается основывать на не менее чем двух видах ежегодных мониторинговых исследований по данной проблеме (количественном и качественном). Это позволит не только оценить количество неформально занятых, но и изучить их структуру и определить тенденции изменений этой структуры.

Оценка масштабов и тенденций распространения неформальной занятости основывается в том числе на результатах предлагаемых мониторинго-

вых исследований, а также статистических данных и предполагает анализ действующих нормативно-правовых актов, распространяющихся на неформальную занятость, с целью выявления факторов, побуждающих субъектов занятости уходить «в тень»; подготовки предложений по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, а также по отмене некоторых из них.

Стимулирование формального сектора занятости и санкционная деятельность в отношении неформального сектора предполагает создание условий, при которых «на свету» быть выгоднее, чем «в тени», стимулирование стабилизации формальной занятости в противовес неформальной [14]. Эти меры базируются на анализе и применении регуляторных функций государства для снижения заинтересованности субъектов рынка труда в работе по неформальным схемам найма, работы и оплаты трудовой деятельности и предполагают разработку и реализацию системы мотиваций и стимулов, побуждающих работодателей и работников осуществлять легальную деятельность в сфере занятости, а также санкций к субъектам рынка труда, работающим в сфере неформальной занятости.

Контроль в сфере неформальной занятости подразумевает совершенствование и укрепление механизмов надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами норм законодательства в сфере труда и занятости, законодательное обеспечение доступа региональных и муниципальных органов власти, осуществляющих мероприятия по легализации неформальной занятости, к базам Пенсионного фонда РФ, налоговой службы и других структур с целью выявления возможных случаев неформальных трудовых отношений, а также оценки результативности проводимых мероприятий по их легализации.

Мы полагаем, что оценка эффективности мероприятий по снижению объемов неформальной занятости должна строиться в двух направлениях: а) разработка и внедрение индикаторов и показателей оценки эффективности выполнения государственных программ, проектов и мероприятий, связанных с проблемой неформальной занятости; б) разработка нормативно-правовых актов о Центрах занятости и деловой активности (на базе Центров занятости населения), ориентированных на повышение эффективности занятости на основе расширения использования ее современных нестандартных форм, сокращения неформальной,

и т. д. (в рамках подхода, предусмотренного проектом «Служба занятости 2.0»).

Таким образом, государственное регулирование неформальной занятости предполагает следующее.

1. Нормативно-правовое обеспечение системы регулирования неформальной занятости.

2. Законодательное обеспечение совершенствования системы, функций и инфраструктуры государственных органов занятости населения в связи с необходимостью изменения парадигмы занятости в стратегической перспективе.

3. Создание многоуровневой автоматизированной системы данных о численности, структуре и динамике трудовых ресурсов, формах их занятости, вакансиях, оплате труда, условиях стандартного и нестандартного найма.

4. Разработка методического подхода к прогнозированию потребности в трудовых ресурсах в разрезе форм занятости и специальностей с учетом сокращения неформальной занятости.

5. Разработка и внедрение упрощенной схемы регистрационных процедур и налогообложения для малого и среднего бизнеса.

6. Законодательное и финансовое обеспечение увеличения размера субсидии для открытия собственного дела, повышения доступности кредитных ресурсов для малого и среднего бизнеса.

7. Реформирование системы пенсионных и других социальных отчислений со снижением их доли, стабилизация политики страховых взносов на ближайшие 5–10 лет.

8. Повышение правовой и финансовой грамотности в сфере занятости трудоспособного населения, разработка системы широкого информирования субъектов рынка труда о последствиях неформальной занятости.

9. Нормативно-правовое обеспечение совершенствования механизмов взаимодействия государства, частного сектора и других социальных партнеров в сфере занятости, в том числе сокращения неформальной.

10. Внесение изменений в законодательство о расширении функций профсоюзных организаций по контролю за соблюдением трудовых прав работников и легализацией неформальной занятости.

11. Совершенствование социального партнерства государственных органов, представителей профсоюзов, работодателей, ученых и независимых экспертов, занимающихся проблемами неформальной занятости.

Особенностью распространения неформальной занятости в России является ее симбиоз с процес-

сами прекаризации (т. е. распространения трудовых отношений, которые могут быть расторгнуты работодателем в любое время, а также дерегуляции трудовых отношений и неполноценной, ущемленной правовой и социальной гарантии занятости) [15]. Поэтому выделим отдельно меры государственного регулирования прекариальных форм занятости как имеющих выраженные социально-политические угрозы. Объектом регулирования при этом должен выступать, с одной стороны, процесс формирования прекариата, а с другой – процесс его трудовой деятельности.

Предложенная Г. Стэндингом концепция безусловного основного дохода как гарантированного

государством денежного довольствия каждому гражданину могла бы послужить заслоном от массовой прекаризации, но возможность ее реализации в ближайшей перспективе утопична [16]. Поэтому реальный механизм регулирования прекаризации должен быть ориентирован на современные действующие условия и рассчитан на смягчение роли субъективных факторов [17]. Следовательно, в составе такого механизма могут и должны использоваться традиционные методы, описанные выше, дополненные специфическими мерами и инструментами [14; 15] (таблица).

Таблица

Инструменты и меры регулирования процесса прекаризации трудовых отношений

Инструменты	Меры
Превентивные	– Формирование и продвижение новой расширенной концепции труда, не сводящей сам труд и работников как его носителей к товару с его стоимостной основой; – разработка новой парадигмы занятости, основанной на принципах достойного труда; – изменение действующей концепции безработицы, при которой трудовая мобильность безработных нередко направлена на понижение статуса и прекаризацию
Правовые	– Совершенствование трудового законодательства в направлении введения в правовое поле форм нестандартной занятости, особенно подверженных прекаризации; – разработка правовых аспектов социальной защиты прекариата; – борьба против любых форм дискриминации, обусловленных прекаризацией наемных работников
Информационные	Разработка и широкое распространение информационных материалов для различных групп прекариата о способах профессиональной и социальной защиты
Экономические и финансовые	– Мероприятия по обеспечению высоких стандартов занятости; – разработка адаптационных траекторий для групп прекариата с минимумом ущемлений, профессиональных и социальных утрат
Социальное партнерство	– Выстраивание ответственного диалога работников с работодателями; – развитие профсоюзного движения, формирование малых профессиональных сообществ с сильной правовой и социальной защитой, совершенствование колдоговорного движения
Административные	Формирование инфраструктуры по оказанию возможной поддержки и защиты различным группам прекариата

При разработке реальных проектов, ориентированных на регулирование неформальной занятости и на конкретные социально-профессиональные группы, предложенные методы и инструменты регуляционного механизма должны быть отобраны, а при необходимости - дополнены и конкретизированы.

В заключение отметим, что предлагаемая система регулирования неформальной занятости коррелирует с проектом Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года, разработка раздела которой в части оптимизации регионального рынка труда осуществлена при непосредственном участии автора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Политические меры, направленные на сокращение неформальной занятости : Обзор международного опыта. Аналитическая записка для правительства Украины // Всемирный банк, 2011. – Режим доступа: <http://docplayer.ru/30799627-Politicheskie-mery-napravlenyena-sokrashchenie-neformalnoy-zanyatosti-obzor-mezhdunarodnogo-opyta.html>
2. В тени регулирования : неформальность на российском рынке труда : монография / под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшников ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 536 с.
3. Конобевцев Ф. Д. Регулирование неформальной трудовой занятости в Российской Федерации : автореф.

дис. ... канд. экон. наук / Ф. Д. Конобевцев. – М., 2012. – 28 с.

4. Михайлов А. Ю. Влияние неформальной занятости на российский рынок труда : автореф. дис. ... канд. экон. наук / А. Ю. Михайлов. – М., 2016. – 22 с.

5. Джонмамадов Ш. Б. Развитие механизмов регулирования неформальной занятости в переходной экономике (теория, методология, практика) : автореф. дис. д-ра экон. наук / Ш. Б. Джонмамадов. – Душанбе, 2011. – 41 с.

6. Бочарова С. Власти занялись расчисткой теневого рынка труда / С. Бочарова // РБК. Экономика. – 2016. – 9 окт. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/09/10/2016/57f9728a9a794796facc003c>

7. Башкатова А. В России хотят полностью ликвидировать неформальную занятость / А. Башкатова // Независимая газета. – 2015. – 20 мая. – Режим доступа: http://www.ng.ru/economics/2015-05-20/4_job.html

8. Романова С. Роструд запускает программу «Займись делом». Чиновники хотят помочь безработным и неформально занятым стать предпринимателями / С. Романова // Ведомости. – 2016. – 30 марта. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/03/31/635799-rostrud-zaimis-delom>

9. Николаева Д. Роструд старательно пугает тень / Д. Николаева, Д. Бутрин // Коммерсант.ru. – 2015. – 27 мая. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2734961>

10. Итоги года : занятость населения и трудовая миграция // Минтруд России. – 2016. – Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/employment/employment/579>

11. Максим Топилин : С 2015 года легализовано 4,5 миллиона работников // ВНИИ Труда Митруда России. Новости. – 2017. – 15 авг. – Режим доступа: <http://www.vcot.info/news/s-2015-goda-legalizovano-4-s-polovinoy-milliona-rabotnikov>

12. Опрос : почти каждый третий россиянин получает зарплату «в конверте» // ТАСС. Информационное агентство России. – Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/4500705>

13. Роструд заявил, что в России нет роста неформальной занятости // ГородРабот.ру. – Режим доступа: <https://gorodrabot.ru/news/100646>

14. Колесникова О. А. Занятость населения как фактор социальной стабильности / О. А. Колесникова, Е. В. Маслова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. – 2015. – № 4. – С. 123–126.

15. Колесникова О. А. Трудовые ресурсы в условиях современного рынка труда : эффективность управления : монография / О. А. Колесникова, Е. В. Маслова. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. – 192 с.

16. Асташенков А. Прекариат начинает организовываться / А. Асташенков // Русская планета. – Режим доступа: <http://rusplt.ru/policy/prekariat.html>

17. Колесникова О. А. Неустойчивая занятость в составе нестандартной : общность, различия, перспективы / О. А. Колесникова, И. В. Околелых // Неустойчивость занятости : международный и российский контексты будущего сферы труда : монография. – М. : Реал-Принт, 2017. – С. 141–154.

*Воронежский государственный университет
Маслова Е. В., кандидат филологических наук,
магистр менеджмента, доцент Воронежского
государственного университета, заместитель
руководителя Департамента труда и занятости
населения Воронежской области*

E-mail: evmas@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 212-70-83

*Voronezh State University
Maslova E. V., Candidate of Philological Sciences,
Magister of Management, Associate Professor of the
Voronezh State University, Deputy Head of the Department
of Labor and Employment of the Population of
the Voronezh Region*

E-mail: evmas@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 212-70-83