

**О.В.Синявская<sup>1</sup>**

**С.С.Бирюкова<sup>2</sup>**

## **Возможные меры по снижению неформальной занятости и скрытой оплаты труда<sup>3</sup>**

### **Аннотация**

Исследования показывают, что масштабы неформальной занятости и скрытой оплаты труда в России значительны и возросли даже в условиях экономического роста и проведения налоговых реформ на протяжении 2000-х гг. Консенсусные оценки неформальной занятости по различным исследованиям охватывают 20-30% занятых. Кроме того, в соответствии с оценками авторов статьи, от пятой части до трети заработков российских работников находятся в тени регулирования.

Основным источником роста неформальной занятости является занятость по найму, связанная с оказанием услуг физическим лицам. Изучение структуры российской неформальной занятости и ее характеристик показало, что рост неформальной занятости сопряжен со снижением производительности труда и возрастанием рисков социальной незащищенности работников и не содержит инновационного потенциала роста экономики. Распространение неформальной занятости в России связано, прежде всего, с несовершенством институциональной среды.

Мировой опыт свидетельствует, что успехов в снижении масштабов неформальной занятости можно достичь только реализуя комплексную политику, охватывающую различные сферы регулирования, сочетающую стимулирующие и санкционные механизмы, и включающую более широкие задачи по улучшению институтов, экономическим реформам, и изменению социальных норм, связанных со снижением приемлемости неформальных отношений. В рамках исследования сформулированы рекомендации по снижению неформальной занятости и скрытой оплаты труда, учитывающие как мировой опыт, так и специфику причин неформальной занятости в России и те усилия, которые уже были предприняты российским правительством.

---

<sup>1</sup> Институт социальной политики Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики (109074, г. Москва, Славянская площадь, 4, стр. 2, каб. 420) заместитель директора; кандидат экономических наук, эл.почта: [osinyavskaya@hse.ru](mailto:osinyavskaya@hse.ru), тел.: +7 (916) 934-7588; +7 (495) 772-9590, доб. 23124

<sup>2</sup> Институт социальной политики Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики (109074, г. Москва, Славянская площадь, 4, стр. 2, каб. 420) ведущий научный сотрудник; кандидат экономических наук, эл.почта: [sbiryukova@hse.ru](mailto:sbiryukova@hse.ru)

<sup>3</sup> Сокращенная версия статьи опубликована в Журнале Новой экономической ассоциации № 1 (37), 2018.

## **1. Введение**

Проблема снижения неформальной занятости и скрытой оплаты труда волнует правительства стран с различным уровнем дохода, поскольку деформализация экономики сопряжена с рядом прямых и косвенных потерь (Andrews, et al., 2011). Прямые потери связаны со снижением налоговых и страховых поступлений и, соответственно, с уменьшением возможностей государства по финансированию программ развития, социального страхования и социальной поддержки; с расширением доли населения, ограниченного в трудовых и социальных правах, и подверженного более высоким рискам бедности и социальной исключенности. Косвенные потери имеют отношение к более низкой производительности труда в неформальной экономике и, как следствие, ограниченным возможностям экономического рывка, а также связаны с неравными условиями конкуренции между предприятиями, включенными и не включенными в теневые экономические отношения. Таким образом, политика, направленная на снижение масштабов неформальной занятости и скрытой оплаты труда важна не только с позиции фискальных или экономических интересов, но и для успешного социального развития.

## 2. Определение и измерение неформальной занятости

В данной статье под неформальной занятостью будет пониматься некриминальная деятельность, связанная с производством товаров или услуг на продажу, которая в силу характера ее осуществления не предполагает соблюдения трудовых прав, осуществления страховых и налоговых платежей.

Существует две основные традиции измерения неформальной занятости: одна, так называемая производственная, основанная на дуалистской интерпретации рынка труда, связывает характеристики неформальности с определенными типами экономической и трудовой деятельности, четко разграничивая и даже противопоставляя понятия формального и неформального секторов экономики. Вторая, легалистская традиция, основана на идее интегрированности рынков труда и существовании континуума формальных – неформальных отношений, распространяющегося на все сектора хозяйства (Chen, Jhabvala, Lund 2002: 9). В рамках данного подхода признается, что формы занятости, невидимые для целей статистического, налогового, страхового учета, могут существовать и в формальном, и в неформальном секторах экономики. В результате, неформальная занятость определяется на основе «характера занятости», характеристик конкретного рабочего места.

Измерение неформальной занятости как занятости в неформальном секторе в международной статистике было описано в резолюции 15-й Международной конференции статистики труда (МКСТ) (ILO, 1993), и методология измерения *занятости в неформальном секторе* Росстата, основанная на Обследованиях рабочей силы (ОРС), в целом следует данному подходу, относя к занятым неформальном секторе «... всех лиц, которые в течение обследуемого периода были заняты, по меньшей мере, в одной из производственных единиц неформального сектора» (Госкомстат, 2003). Для того, чтобы производственная единица была отнесена к неформальному сектору, у нее должна отсутствовать государственная регистрация в качестве юридического лица.

В рамках второй традиции под *неформальной занятостью* понимается полностью незарегистрированная занятость (по найму на основе устных договоренностей или индивидуальное предпринимательство без патента или лицензии), тогда как переходные между формальной и неформальной занятостью формы образуют *теневую занятость* (например, занятость на основе контракта, но с частью заработной платы, выплачиваемой «в конвертах»). В соответствии с рекомендациями 17-й Международной конференции по труду в 2002 г., под неформальной занятостью понимаются все трудовые соглашения, оставляющие людей без социальной защиты (ILO, 2003). Таким образом, неофициальная

занятость в неформальном секторе – это работа на предприятиях неформального сектора (работодатели, сотрудники, работающие на себя, семейные работники и члены кооперативов), а неофициальная занятость вне неформального сектора включает работников официальных предприятий и домашних хозяйств, занятых без контрактов, находящихся вне социальной защиты или оказывающих помощь в работе членам своего домохозяйства на официальных предприятиях.

В настоящей статье будут использоваться – в зависимости от цитируемого исследования или применяемой базы данных и методологии – три основных понятия: занятость в неформальном секторе, неформальная занятость и теневая занятость – в соответствии с приведенными выше определениями.

### **3. Мировой опыт снижения неформальной занятости и скрытой оплаты труда**

Несмотря на то, что можно привести ряд аргументов, почему неформальная занятость является благом для экономики и населения, и сокращать ее не следует, негативные последствия существования неформальной занятости, как правило, заставляют правительства искать пути ее снижения (Williams & Lansky, 2013). Последние исследования показывают, что дерегулирование, на которое возлагали надежды представители неолиберальной традиции, имеет крайне ограниченный эффект и может, напротив, привести к росту неформальной экономики (Chen, 2012; Williams & Lansky, 2013; Williams & Windebank, 2015). Большинство исследователей полагает, что гетерогенность неформальной занятости делает невозможной применение одного инструмента и одной политики для всех (OECD, 2009; World Bank, 2011; Chen, 2012; Williams & Lansky, 2013; ILO, 2015). Снижение масштабов неформальности возможно только за счет комплексности и разнообразия применяемых инструментов, в том числе с использованием инструментов социального диалога (ILO, 2015).

Выделяются две модели воздействия на неформальную и теневую занятость (Williams & Lansky, 2013; Eurofound, 2008). В рамках так называемого «жесткого» подхода используется система стимулов и наказаний («кнута» и «пряника») для обеспечения более легкой и выгодной формализации неформальных экономических агентов и наказания тех, кто по-прежнему работает в неформальном поле. Ужесточающие меры (санкции) связаны обычно с улучшением выявления случаев неформальной или теневой занятости, увеличением штрафных санкций и повышением восприятия риска нарушения законодательства в этой сфере. Стимулы могут быть адресованы как работодателю, так и работнику, и включают упрощение процедур соблюдения законодательства, обеспечение доступных консультационных услуг и помощи в регистрации, уплате налогов и т.п., различные налоговые льготы, облегчение регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и др. «Мягкий» подход связан с одной стороны, с воздействием на неформальные институты посредством продвижения в обществе социальных норм, формирования культуры соблюдения законов и регулирования и осуждения неформальной и теневой деятельности, налогового образования, а с другой, с реформой формальных институтов, направленной на достижение процессуальной прозрачности, справедливости, процессуального правосудия, перераспределительной справедливости и с более широкими задачами совершенствования

институциональной среды и социально-экономического развития, содействующего предпринимательству.

**Таблица 1.** Примеры политики, направленной на формализацию занятости

	Налоговая и фискальная политика	Трудовое законодательств о и политика на рынке труда	Регулирование ведения бизнеса, экономическое регулирование	Администрирование
<b>«Жесткий» подход</b>				
Санкции, ужесточающи е меры («кнут»)	Увеличение штрафов за неуплату налогов и страховых платежей	Усиление полномочий трудовых инспекций Расширение возможностей неформально занятых работников сообщать о фактах неформальной занятости в случае увольнения и требовать выплаты пособий по безработице	Увеличение штрафов за уклонение от регистрации экономической деятельности, за осуществление нерегистрируемой трудо вой деятельности	Введение возможностей проведения трудовыми, социальными или налоговыми инспекциями внезапных проверок. Улучшение выявления неформальной занятости путем налаживания единой информационной системы, обмена данными, межведомственного взаимодействия и пр. Введение единого идентификационн о номера Требования немедленного оповещения о новых наймах Пропаганда эффективности процедур выявления неформальной занятости
Превентивные меры, стимулы («пряник»)	Снижение налоговых ставок, тарифов социального	Расширение гибкости трудо вого законодательств	Упрощение процедур и снижение сроков и стоимости	Повышение качества государственных услуг (например, в

	Налоговая и фискальная политика	Трудовое законодательство и политика на рынке труда	Регулирование ведения бизнеса, экономическое регулирование	Администрирование
	страхования Внедрение авансовых налоговых и страховых платежей Повышение необлагаемого подоходным налогом или налогами на заработную плату уровня доходов Снижение либо субсидирование ставок налогов на зарплату / страховых платежей для низкооплачиваемых категорий занятых	а – внедрение новых форм занятости, содействие гибкой и дистанционной занятости	регистрации индивидуальных предпринимателей, микропредприятий и т.п., облегчение лицензирования определенных видов деятельности Содействие в прохождении процедуры легализации бизнеса Введение ваучеров на оказание услуг (в том числе персональных)	сфере здравоохранения) и уровня социальных выплат (пенсий), усиление связи между выплатами по социальному страхованию и взносами Расширение возможностей электронной регистрации, электронного обмена данными и пр.
«Мягкий» подход				
Развитие	Реализация комплексной стратегии развития, направленной на улучшение институциональной и деловой среды, создание «хороших» рабочих мест, повышение качества человеческого капитала населения, обеспечения недискриминации, и т.п.			
Социальная кампания по пропаганде формальной занятости и повышению озабоченности и негативными последствиями и неформальной занятости	Образовательные программы для населения по основам государственных финансов: разъяснение принципов налоговой политики, целей, на которые поступают налоги, связи налогов и общественных выгод и пр.	Более активное использование профсоюзов и ассоциаций работодателей		Публичные кампании по изменению общественного восприятия неформальной занятости – в том числе адресованные молодежи, или особым группам потребителей (например, услуг по индивидуальному строительству или транспортных)

Источники: составлено авторами на основе (World Bank, 2011; Chen, 2012; Williams & Lansky, 2013)

Опыт стран по реализации политики, направленной на снижение неформальной занятости, свидетельствует о том, что, во-первых, наиболее эффективной оказывается комбинация «жесткого» и «мягкого» подходов; без улучшения институтов, оздоровления экономической среды (преодоления коррупции, клиентализма и т.п.) и изменения социальных норм восприятия неформальности, сложно добиться успехов (Williams & Lansky, 2013). Во-вторых, наименее эффективными оказываются санкционные механизмы снижения неформальной занятости, которые, судя по всему, могут использоваться только в дополнение к более глобальным шагам в рамках «мягкого» подхода и созданию стимулов для формализации занятости. В-третьих, правительствам следует быть реалистичными и не ожидать полного исчезновения неформальной занятости; напротив, некоторые эксперты связывают экономику XXI века с существованием экономического разнообразия, включающего различные модели экономической и трудовой деятельности (Chen, 2012).



#### 4. Неформальная занятость и теневые доходы в России

Оценки распространенности неформальной занятости в России варьируют, прежде всего, в зависимости от используемого определения, а также от источника данных. Консенсусные оценки текущего удельного веса неформальной занятости достигают 20-25%, а по более узкому, но лучше согласующемуся с рекомендациями МОТ, определению, — порядка 10-15% занятого городского населения (Гимпельсон и др., 2017). Это выше уровней, наблюдаемых в наиболее развитых странах, но сопоставимо со странами ЦВЕ и даже ниже, чем в странах Южной Европы, не говоря уже о странах БРИКС и других развивающихся странах Азии и Латинской Америки (Gimpelson & Kapelyushnikov, 2014; Гимпельсон и др., 2017).

Практически все исследования фиксируют рост неформальной занятости на протяжении последних 15-18 лет (Гимпельсон, Зудина, 2011; Капелюшников, 2013; Gimpelson & Kapelyushnikov, 2014; Гимпельсон и др., 2017; Покида, 2014; Покида, Зыбуновская, 2017), прежде всего, за счет увеличения масштабов неформальной занятости по найму, тогда как неформальная самозанятость оставалась практически стабильной, а неформальная случайная занятость снижалась (Gimpelson & Kapelyushnikov, 2014; Гимпельсон и др., 2017). Это свидетельствует о том, что экономический рост «нулевых» не привел к созданию «хороших» рабочих мест на формальном рынке труда.

Значительную часть неформально занятых составляют лица с невысокими уровнями образования, занимающиеся неквалифицированным трудом (Гимпельсон, Зудина, 2011). Из этого вытекает одна из наиболее серьезных проблем российской неформальности, рост которой не дает надежды в то, чтобы стать источником инноваций и экономического роста (Gimpelson & Kapelyushnikov, 2014). Основными поставщиками неформальных рабочих мест выступают торговля, строительство, сфера обслуживания, личных услуг, сельское хозяйство и рыболовство (Воловская и др., 2010; Гимпельсон, Зудина, 2011; Gimpelson & Kapelyushnikov, 2014; Покида, Зыбуновская, 2017).

Результаты фокус-групп, проведенных НИУ ВШЭ весной 2017 г., показали, что незарегистрированные фрилансеры делают выбор в пользу неформальной занятости осознанно, по крайней мере, исходя из нынешних условий: возможности получать более высокие текущие доходы, не веря в возможность пенсии адекватно компенсировать заработки и неудовлетворенности качеством государственных медицинских услуг. Для наемных работников в регионах работа в белую, серую или в черную – это зачастую результат сложившейся ситуации, которую не они выбирали. Плюсами формального трудоустройства и «белой» зарплаты, в представлении наемных работников, выступают

возможность получать оплачиваемый отпуск, больничный, и оплачиваемый отпуск по беременности и родам и уходу за ребенком, в более высоком, чем минимальный, размере. Формальная занятость и «белая» зарплата облегчают условия получения кредитов, особенно ипотечных; дают возможность возврата подоходного налога. В регионах чаще называли еще и связанную с формальной занятостью безопасность и стабильность занятости, большие гарантии сохранения рабочего места в случае болезни или рождения ребенка.

С точки зрения наполняемости государственного бюджета и собираемости налоговых поступлений по сравнению с неформальной занятостью более масштабной проблемой в российских условиях является теньевая занятость и оплата труда. Данные публикуемой официальной статистики не содержат прямых оценок доли теньевой заработной платы в совокупном объеме оплаты труда. Однако на основе доступных сведений можно оценить среднее значение этого показателя по экономике: с использованием сведений об объемах совокупного фонда оплаты труда наёмных работников с учётом скрытой части и без неё либо данных о доле оплаты труда в ВВП из системы национальных счетов. Такие расчеты показывают, что от пятой части до трети заработков российских работников находятся в тени регулирования. При этом, как отмечается в методологических пояснениях Росстата, особенностью расчёта оплаты труда наёмных работников в российских национальных счетах является то, что она включает помимо скрытой оплаты труда и скрытые смешанные доходы, что фактически приводит к переоценке теньевоего сегмента оплаты труда в данных официальной статистики.

В то же время по данным социологических опросов РАНХиГС, на протяжении 2016 г. полная или частичная «теньевая» занятость охватывала порядка 40,3% работающего населения (около 30 млн чел.), из которых 11,7% (порядка 8,7 млн чел.) были заняты неформально по основному месту работы (Покида, 2017; Покида, Зыбуновская, 2017). Данные РМЭЗ-ВШЭ позволяют выделить долю неофициальных платежей «в конвертах» среди тех, кто в возрасте экономической активности работает по контракту на предприятиях и в организациях формального сектора: с 2008 по 2014 гг. она постепенно снижалась с 28-30% до 24-25%.

## 5. Рекомендации по снижению неформальной занятости и скрытой оплаты труда в России

С точки зрения выработки политики важными выводами приведенного выше обзора являются: (1) взаимосвязанность формальной, теневой и неформальной занятости; (2) принципиальные различия между двумя сегментами неформальной занятости – самозанятостью и занятостью по найму – как с точки зрения характеристик работников и их человеческого капитала, так и с точки зрения различий в мотивации участия в неформальной занятости; (3) рост неформальной занятости на протяжении последних 15 лет: главным образом, за счет спроса на неформальные услуги, предъявляемые населением – строительные, транспортные, бытовые, по уходу за членами семьи; (4) мотивационная структура участия в неформальной занятости: с точки зрения работодателя – субъективно воспринимаемые как высокие транзакционные издержки (регистрации, отчетности и пр.), налоговые платежи, жесткость трудового законодательства, необходимость иметь средства для различных коррупционных поборов; с точки зрения работника — высокая ценность свободного графика, гибкости условий труда для самозанятых, более высоких неформальных доходов – для всех неформально занятых, и, напротив, низкий уровень пенсий, его слабая связь с заработком, неудовлетворительное качество медицинских услуг – как факторы, снижающие ценность формальной занятости.

Результаты исследования российского феномена неформальной и теневой занятости свидетельствуют о необходимости применения следующих *принципов в реализации политики снижения неформальной занятости и скрытой оплаты труда*:

- Комплексный характер политики;
- Сочетание «жесткого» и «мягкого» подходов к снижению неформальной и теневой занятости: общих мер, направленных на улучшение институциональной среды, изменение социальных норм, и конкретных мер, направленных на снижение неформальной занятости в определенных сферах инструментами налоговой политики, политики на рынке труда, административного регулирования;
- Сочетание и сбалансированность стимулирующих и ужесточающих мер, с акцентом на стимулы и предупреждение неформальной занятости;
- Постепенность в реализации мер по снижению неформальной занятости и скрытой оплаты труда, отказ от идеи «быстрых побед» в этом направлении.

## 5.1 Реализация комплексной стратегии развития, направленной на увеличение создания формальных рабочих мест

Согласно результатам исследования, проведенного В.Е. Гимпельсоном и Р.И. Капелюшниковым, наблюдавшийся в последние десятилетия рост масштабов неформальной занятости был вызван не избыточно жестким регулированием российского рынка труда, а стабильно неудовлетворительным деловым климатом и слабыми практиками правоприменения, выступая «важным индикатором «институционального провала государства» (Gimpelson & Kapelyushnikov, 2014; Гимпельсон и др., 2017, с. 79). Следовательно, *не меняя общую рамку экономической политики, не реформируя формальные институты с целью повышения доверия к государству, кардинально изменить масштабы неформальной занятости и скрытой оплаты труда невозможно.* Все предлагаемые точечные меры будут иметь ограниченный эффект.

Международный опыт свидетельствует о том, что в условиях институциональных проблем жесткие меры, осуществляемые посредством высокоцентрализованного управления, надзора и мониторинга и направленные на ужесточение санкций за осуществление неформальной деятельности и скрытых платежей, оказываются менее эффективными, чем мягкие меры, направленные на создание стимулов к формальной занятости и развитие внутреннего контроля у работодателей и работников, и общества в целом (Horodnic, 2016). Например, эмпирические исследования результативности мер по снижению неформальной занятости и скрытой оплаты труда в Великобритании показали, что выгода от реализации кампании по популяризации преимуществ полностью официальной работы составила 19:1 (прирост налоговых платежей в расчете на 1 потраченный на эту меру фунт стерлингов) по сравнению с отдачей от увеличения штрафов, которая составила 5:1 (Williams, 2009: 16). Поэтому *основу политики, направленной на снижение неформальной занятости и скрытой оплаты труда, должны составить инструменты так называемого «мягкого» регулирования.* А именно:

- Реализация комплексной стратегии развития, меняющей модель экономического развития, совершенствующей институциональную и деловую среду, повышающую качество регулирования, эффективность антикоррупционной деятельности, целью которой должно стать интенсивное создание формальных рабочих мест в экономике. Сохранение высокого уровня недоверия государству и его неспособность снизить уровень коррупции препятствуют изменению отношения работодателей и работников к уплате налогов и страховых платежей и обесценивают эффекты других мер по снижению скрытой оплаты труда (Horodnic, 2016). Более того, исключительно репрессивные методы без решения

основополагающих причин теневой экономики приводят к снижению экономической активности в целом за счет сокращения объема теневой экономики без соответствующего увеличения формальной экономики (Krstić et al., 2013).

– Разработка и реализация мер, направленных на модернизацию государственного управления, в том числе: улучшение процессуальной прозрачности и справедливости (с целью повышения уверенности работодателей и работников в понятности и прозрачности налоговых процедур и в том, что в налоговых органах к ним будут относиться с уважением и беспристрастностью) и содействие процессуальному правосудию (в части восприятия работодателями и работниками справедливости и «равенства» их вклада в уплату налогов и социальных платежей – в частности, посредством повышения доли работников в финансировании страховых взносов).

– Создание условий, позволяющих повысить качество предоставляемых государством услуг, в том числе в сфере социальной поддержки населения – как фактор, повышающий в глазах населения ценность формальной занятости и важность уплаты налогов и взносов на социальное и пенсионное страхование. С точки зрения снижения масштабов скрытой оплаты труда, крайне важно содействовать повышению так называемой перераспределительной справедливости (чтобы работодатели и работники ощущали, что получают товары и услуги того качества, которое соответствует их налоговым и социальным платежам). Недавние исследования в странах ЦВЕ показали, что масштабы выплат «в конвертах» ниже в странах с более низким неравенством в доходах, более эффективным перераспределением через систему социальных трансфертов и более активной политикой государства на рынке труда, направленной на защиту наиболее уязвимых групп (Horodnic, 2016: 8). Результаты данного исследования также свидетельствуют о том, что недовольство уравнительным характером российской пенсионной системы – один из важных мотивов участвовать в скрытой оплате труда со стороны работников. Таким образом, повышение связи между страховыми пенсионными взносами и размером пенсий может выступать фактором, усиливающим желание работников получать «белую» зарплату.

– Реализация комплекса мер, направленных на повышение качества человеческого капитала трудоспособного населения страны, поскольку, с одной стороны, имеются свидетельства более высоких рисков неформальной занятости у лиц с низкими уровнями образования, а с другой, мировой опыт свидетельствует о более низких

масштабах неформальной занятости в странах с высокими показателями человеческого капитала.

– Разработка и реализация социальной кампании, направленной на популяризацию формальной занятости и повышение озабоченности негативными последствиями неформальной занятости и скрытой оплаты труда. Элементы этой кампании могут включать:

- Разъяснительную работу с населением по дискредитации неформальной экономической деятельности: показывающую криминальную основу неформальной деятельности, представляющую компании, уклоняющиеся от уплаты налогов или использующие неформальный труд как меньшинство, ущемляющее интересы большинства, подрывающие экономические и социальные основы существования государства, ухудшающие социальную защищенность всего населения. Для повышения эффективности таких кампаний, особенно на первых порах, их целесообразно проводить для отдельных категорий населения (например, молодежи) и сфер деятельности (наиболее популярных у населения – например, торговля, строительство, бытовые услуги);
- Образовательные программы для населения и работодателей по основам государственных финансов: разъяснение принципов налоговой политики, целей, на которые поступают налоги, связи налогов и общественных выгод, того, как неформальная занятость и скрытая оплата труда негативно влияют на уровень пенсий и пр. Программы по разъяснению принципов работы пенсионной системы и пенсионной формулы также могут помочь лучшему пониманию людьми связи между скрытой оплатой труда и размерами их будущих пенсий.

Отдача от перечисленных выше мер не будет очень быстрой. Тем не менее, отказ от этой компоненты политики поставит под сомнение эффективность реализации более конкретных шагов, связанных с профилактикой конкретных форм неформальной занятости или ужесточением наказания за существующие практики.

## **5.2 Меры экономического регулирования, направленные на снижение неформальной занятости**

Во всех странах улучшение условий ведения бизнеса и инвестиционного климата является одним из краеугольных камней политики, направленной на снижение неформальной занятости и скрытой оплаты труда.

Меры стимулирующего характера, содействующие легализации существующей неформальной занятости и предупреждающие ее расширение, должны, прежде всего, быть направлены на снижение административных барьеров, чтобы облегчить вход в легальный бизнес, стимулировать создание новых и расширение действующих предприятий. Несмотря на то, что в последние годы российскому правительству удалось значительно продвинуться по пути упрощения процедур и снижения сроков и стоимости регистрации индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса, бюрократическая нагрузка и административное давление по-прежнему воспринимаются предпринимательским сообществом как весомые барьеры ведения легального бизнеса.

Поскольку основной рост неформальной занятости в последние десятилетия происходил в сфере оказания услуг населению, стимулирование формальной занятости можно осуществлять через влияние на спрос на эти услуги. В частности, можно рекомендовать такие процедуры легализации сферы услуг, как:

- Развитие платформенной экономики (по аналогии с уже существующими в различных регионах службами транспортных посредников – например, Yandex.Taxi и др., развивающимися в Москве платформами по оказанию услуг мелкого ремонта, кратковременного присмотра за детьми – как, Kudsout) для оказания максимально широкого перечня персональных и бытовых услуг во всех российских регионах;

- Внедрение на базе платформ безналичного расчета за предоставляемые услуги – либо посредством онлайн платежей, либо с использованием банковских карточек, что будет способствовать уменьшению нелегального наличного оборота и, тем самым, создавать условия для расширения формальной занятости.

- Создание на базе таких платформ регистров прошедших какую-то минимальную проверку поставщиков услуг – самозанятых. Это особенно важно в сфере персональных социальных услуг, где огромную роль играет доверие между заказчиком и исполнителем. Например, расширению спроса на услуги нянь и повышению легализации этого сегмента услуг могло бы содействовать формирование регистра нянь, получивших

государственную лицензию на оказание таких услуг, как это существует, например, во Франции.

– Можно рассмотреть также введение ваучеров на оказание персональных услуг определенного типа и/или определенным группам населения по аналогии с существующими в России и других странах практиками социальных ваучеров, инновационных ваучеров. Поставщиками услуг по ваучерам могут выступать только зарегистрированные компании / индивидуальные предприниматели. Похожая программа реализуется, например, во Франции (Eurofound, 2008).

### **5.3 Меры налогового регулирования**

Несмотря на то, избыточное налоговое бремя часто фигурирует в опросах предпринимателей как фактор, препятствующий их легальной деятельности<sup>4</sup>, и существуют отдельные работы, показывающие положительное влияние налоговой реформы 2001 г. на сокращение масштабов неформальной занятости (Slonimczyk, 2011), на наш взгляд, возможности применения инструментов налогового характера на сокращение российской неформальной занятости практически исчерпано. Дальнейшее снижение тарифов социальных (включая пенсионные) взносы, скорее всего, не только не приведет к расширению налогооблагаемой базы, но еще больше сократит страховые поступления во внебюджетные фонды, как это уже продемонстрировала реформа 2005 г., что негативно скажется на уровне пенсионных выплат и качестве, и доступности медицинских услуг. Между тем, претензии к государственным услугам и сейчас – весомый барьер на пути формализации занятости. Кроме того, предоставлять налоговые скидки и льготы самозанятым, в настоящее время находящимся вне видимой части экономики, бессмысленно: «статус кво» для этих работников таков, что текущей альтернативой является отсутствие каких-либо налоговых отчислений, поэтому любой льготный режим по факту будет обозначать для них рост издержек на ведение экономической деятельности.

Снижение ставок налогов или тарифов страховых взносов для низкооплачиваемых категорий занятых, либо повышение необлагаемого подоходным налогом уровня доходов, применяемое в ряде развитых европейских стран, также вряд ли оправданно. В условиях

---

<sup>4</sup> <http://kroosp.ru/predprinimatelstvo-v-rossii-doverie-barery-i-factory-uspeha/>



слабой правоприменительной практики и высокой социальной одобряемости теневых отношений, эти меры могут стимулировать расширение сегмента скрытой оплаты труда.

Поэтому единственным инструментом налогового регулирования, который можно использовать для легализации деятельности самозанятого населения, остается внедрение авансовых платежей по НДФЛ в фиксированном размере для лиц, не имеющих легального статуса индивидуального предпринимателя. Эта мера, не решая проблемы неполного охвата трудоспособного населения программами социального страхования, тем не менее, способна расширить базу по уплате НДФЛ и соответствующие налоговые отчисления, а также легализовать часть нерегистрируемой самозанятости. Для лиц, осуществляющих такую деятельность, возможность авансовых платежей по НДФЛ облегчила бы возможности получения кредитов, оформления виз и одновременно – позволила бы им претендовать на получение вычетов НДФЛ.

*Стимулирующие меры для регистрации самозанятых неналогового характера:* необходимо создавать условия, в которых возложенные налоговые расходы в результате раскрытия информации о доходах будут компенсироваться какими-либо выгодами, отложенными или текущими. В российских условиях, при низком уровне доверия к государству, особенно на длинном горизонте планирования, текущие выгоды являются предпочтительными. Они могут лежать в сферах пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, банковского сектора или сферы социальных услуг и социальной поддержки.

В сфере социальной поддержки в настоящее время идёт движение в сторону условных трансфертов, повышения адресности и развития социального контракта. Последний, преследуя цель по выводу граждан на самообеспечение в средне- или долгосрочной перспективе, как правило, включает в себя создание условий для занятости населения. *Наличие оплачиваемой занятости по найму или иной приносящей доход официально оформленной трудовой деятельности может быть условием предоставления доступа к отдельным социальным программам.* В частности, пособия по бедности — для семей с детьми или универсальные для всего населения — могут предоставляться при условии занятости всех трудоспособных членов домашних хозяйств. Если такие программы будут реализованы, они могут стать стимулом для выхода части самозанятых в видимый сегмент экономики — в том случае, если размеры выплат в рамках социальных программ будут достаточно существенными, такими, что смогут перекрывать потери домашних хозяйств от выплаты налогов.

Наряду с этим, в рамках пенсионной системы можно предложить модификацию активно используемой в развивающихся странах с большим неформальным сектором схемы «matching defined contribution». В первоначальном виде идея этой схемы направлена на расширение охвата населения пенсионным обеспечением в условиях сохраняющейся высокой неформальности и аналогична идее авансовых платежей по НДФЛ. То есть – самозанятые граждане, работающие без оформления статуса индивидуального предпринимателя, получают право регулярно (периодичность определяется условиями программы) вносить взносы в некотором фиксированном (или сверх него) размере на свой индивидуальный пенсионный счет. Как правило, такие программы действуют на накопительных принципах финансирования, но возможна их организация и на распределительных принципах.

В российских условиях, где масштабы неформальности намного ниже, его можно использовать в двух вариантах: первый – аналогично авансовым платежам по НДФЛ и применению этой практики в развивающихся странах – *можно разрешить самозанятым, не имеющим регистрации, осуществлять такие платежи на свои индивидуальные пенсионные счета*. Это позволит решить проблему отсутствия у неформально занятого населения пенсионных прав, помимо права на социальную пенсию по старости. Вместе с тем, учитывая низкую ценность для российского населения длинных денег, неготовность ущемлять текущее потребление в интересах будущих доходов, получение которых отложено на отдаленную перспективу, можно предложить рассмотреть более затратный, но, по-видимому, более эффективный метод расширения охвата самозанятого населения пенсионными программами и снижения неформальной занятости. Например, *для самозанятых, решивших легализовать свою деятельность и получить статус индивидуального предпринимателя, можно предложить участие в уплате фиксированного размера пенсионных взносов (на действующем или более высоком уровне) при одновременном субсидировании этих взносов со стороны государства* (по аналогии с действовавшей ранее программой государственного со-финансирования пенсионных взносов населения). Условия государственного участия в этой программе можно просчитать в рамках пенсионного моделирования.

Интересный пример сочетания мер налогового и трудового регулирования персональных услуг по дому, направленных на их формализацию, дает опыт Польши. Там была введена система налоговых вычетов на услуги домашнего персонала (например, мелкий ремонт, уборка) для населения. Одновременно возможность получить такую работу предоставляется безработным через службы занятости на условиях социального

контракта. При этом оговаривается, что работу не могут получить близкие родственники, инвалиды (Eurofound, 2008). Система 50% субсидии на оплату легальных услуг по ремонту жилья, аналогичная налоговым вычетам в Польше, введена в Швеции (Eurofound, 2008). В обеих странах меры показали свою эффективность. В Испании и Австрии налоговые вычеты / субсидии введены на оплату официально оказанных частных услуг по уходу за пожилыми и инвалидами (Eurofound, 2008). Можно предложить продумать и реализовать в России меры, аналогичные европейскому опыту: *сочетание мер налогового и трудового регулирования в части услуг домашнего персонала и ухода за детьми, престарелыми и инвалидами, которые, как показывают обследования населения, в настоящее время в основном оказываются на неформальной основе.*

#### **5.4 Регулирование трудовых отношений, меры политики на рынке труда**

Одна из весомых причин существования неформальной занятости в России связана с недостаточной гибкостью рынка труда, а именно – с ограниченным предложением формальных рабочих мест с дистанционной и неполной занятостью, гибкими часами работы, позволяющими людям совмещать занятость с выполнением семейных обязанностей. На дефицит таких мест особенно жалуются женщины – как с маленькими детьми, так и предпенсионного и пенсионного возраста. Другой фактор, влияющий на выбор неформальной занятости, связан с существованием дискриминации и гендерных и возрастных стереотипов, затрудняющих формальное трудоустройство женщин с детьми и лиц старших (зачастую старше 40-45 лет) возрастов.

– Соответственно, меры стимулирующего и превентивного характера в сфере занятости могут включать, с одной стороны, содействие появлению в формальном сегменте новых форм занятости, расширение возможностей гибкой и дистанционной занятости.

– С другой стороны, очевидно, требуется расширение возможностей по повышению квалификации и переобучению групп населения, имеющих уязвимые позиции в получении формальной занятости.

Данные выборочных обследований показывают, что тeneвая занятость получает максимальное распространение среди наиболее молодых работников. При этом создается ситуация, при которой молодые работники получают свой первый опыт занятости на условиях неофициального найма либо официального найма с частичным сокрытием дохода. Такая траектория входа на рынок труда формирует толерантное отношение к

теневой занятости и теневым доходам у населения и может оказывать существенное влияние на дальнейшее поведение работников.

Следовательно, возможным направлением деятельности по сокращению распространенности таких практик может стать политика по содействию официальному трудоустройству учащихся и выпускников, в том числе:

- развитие сотрудничества между учебными заведениями и профильными работодателями,
- создание системы официальных студенческих стажировок с возможностью дальнейшего трудоустройства по окончании учебы,
- создание базы рабочих мест для специалистов без опыта работы,
- частичный возврат к практике распределения работников узкого профиля.

Среди мер санкционного характера можно рекомендовать:

- Усилить полномочия инспекций Роструда и предоставить им возможности проводить совместные с ФНС внеплановые проверки предприятий в случае поступления жалоб о неформальном найме или выплате зарплаты в «конвертах».

- Также, можно предоставить право внеплановых проверок предприятий представителями Роструда и ФНС по фактам поступления жалоб от безработных граждан, которые до этого были неформально занятыми. Это требует усиления межведомственного взаимодействия между службами занятости, Рострудом и ФНС.

- Поскольку исследования показывают четкую связь между распространенностью неформальной занятости и теневых отношений с определенными видами экономической деятельности (строительство, торговля, сфера обслуживания населения) и размером предприятий, можно рекомендовать проводить регулярные проверки предприятий, работающих в сферах с повышенными рисками неформальной занятости. Например, в Нидерландах трудовые инспекции проводят специальные адресные проверки в секторах с повышенными рисками неформальной и теневой занятости, к которым относится, в частности, строительство (Cremers, 2017). В Эстонии в 2012 г. внеплановые проверки строительных организаций проводились силами налоговых инспекций (Cremers, 2017).

## **5.5 Меры, направленные на улучшение администрирования**

Наряду с отмеченной выше необходимостью повышать качество государственных услуг и уровень социальных выплат, усиливать связь между выплатами по социальному страхованию и взносами стимулирующие меры в области администрирования могут включать использование выгод от информационной экономики – таких, как расширение возможностей электронной регистрации, электронного обмена данными, электронных платежей и пр.

Санкционные механизмы в российских условиях распространены в большей степени, чем стимулирующие, однако их эффективность напрямую зависит от эффективности системы контроля и выявления случаев нарушения институциональных правил и законов. Набор санкционных мер административного характера может включать два основных направления: связанное с улучшением выявления случаев неформальной занятости и направленное на уменьшение наличного оборота.

С целью улучшения выявления неформальной занятости можно рекомендовать следующие меры:

- Улучшение межведомственного взаимодействия и налаживание информационного обмена между структурами, имеющими возможность выявлять нарушения в сфере регистрации трудовых отношений, уплаты страховых и налоговых платежей (ФНС, ПФР, ФОМС, ФМС, Роструд, службы занятости);

- Налаживание единой информационной системы, введение единого номера идентификации личности либо установление корреспонденции между существующими идентификаторами (ИНН, СНИЛС, паспорт) с целью выявления нарушений в уплате налогов или страховых взносов;

- Создание реестра организаций, использующих неформальную или теневую занятость, по аналогии с реестром недобросовестных поставщиков, и введение ограничений на участие таких организаций в государственных тендерах.

Результаты исследования эффективности применения перечисленных выше мер в странах ЕС показывают, что большинство (от 70 до 80%) стейкхолдеров оценивает их преимущественно как высоко эффективные (Eurofound, 2013).

С целью стимулирования безналичного оборота и борьбы с обналичиванием у населения можно рекомендовать популяризацию и создание максимально привлекательных для потребителей банковских продуктов - платежных карт,

предполагающих возможность осуществления платежей через Интернет, со смартфонов, связанных с накоплением бонусов, баллов, возможностью получения скидок или обмена баллов на какие-то товары или услуги, схем «кэш-бэк» и др.

Одним из механизмов санкционного характера, направленных на население, может стать контроль источников доходов при совершении крупных покупок — например, необходимость указать источник средств при единовременных потребительских тратах на сумму свыше 100 тыс. рублей. В такие траты попадут все покупки недвижимого имущества, автомобилей, некоторых потребительских товаров длительного пользования, товаров роскоши. Подтверждение доходов — справка о доходах с места работы для наёмных работников либо сведения о доходах и прибыли для индивидуальных предпринимателей или самозанятых. Однако здесь потребуются сложные механизмы оценки потребительских возможностей граждан с разным уровнем доходов, исследования сберегательного поведения.

## 6. Список источников

1. Воловская Н. М., Плюснина Л. К., Русина А. В. Масштабы и сферы распространения теневой оплаты труда (по материалам социологического обследования) // Вестник БГУ. 2010. №6.
2. Гимпельсон В. Е., Зудина А. А. 2011. "Неформалы" в российской экономике: сколько их и кто они?, Вопросы экономики. № 10. С. 53-76.
3. Гимпельсон В. Е., Зудина А. А., Капелюшников Р. И., Лукьянова А. Л., Ощепков А. Ю., Рощин С. Ю., Смирных Л. И., Травкин П. В., Шарунина А. В. Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения / Под общ. ред.: В. Е. Гимпельсон, Р. И. Капелюшников, С. Ю. Рощин. [б.и.], 2017. Доступ: [https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/03/Doklad\\_trud.pdf](https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/03/Doklad_trud.pdf)
4. Капелюшников Р. И. 2013. Неформальная занятость в России: что говорят альтернативные определения? Журнал Новой экономической ассоциации. № 4. С. 52-83.
5. Методологическое положения по статистике. Т. 4 / Госкомстат России. М., 2003.
6. Покида, А. Н. Динамика «теневой» занятости работников. 2017. Доступ: <http://www.ranepa.ru/images/News/2017-08/23-08-2017-socopros.pdf>
7. Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Стимулы и мотивы участия работников, занятых по найму, в официальной и некриминальной «теневой» экономической деятельности (Incentives and Motives of Workers Employed in the Areas of Formal and Non-Criminal'Shadow'Economy). – 2017. Доступ: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/wpaper/041726.pdf>
8. Andrews D., Sánchez A. C., Johansson Å. Towards a better understanding of the informal economy. – 2011.
9. Chen M. 2012. The informal economy: Definitions, theories and policies. Women in informal economy globalizing and organizing: WIEGO Working Paper. Т. 1.
10. Chen M., Jhabvala R., Lund F. 2002: Supporting Workers in The Informal Economy: A Policy Framework. ILO WP on the Informal Economy 2002/2
11. Cremers J. 2017. Undeclared work in the construction industry: Background paper. European platform undeclared work: Construction seminar.
12. Eurofound. 2008. Measures to tackle undeclared work in the European Union. Dublin: Eurofound.
13. Eurofound. 2013. Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008. Dublin: Eurofound.

14. Gimpelson V., Kapeliushnikov R. (2014), *Between Light and Shadow: Informality in the Russian Labour Market*, IZA DP No. 8279
15. Horodnic I. A. 2016. Cash wage payments in transition economies: consequences of envelope wages. *IZA World of Labor*.
16. Krstić, G., Schneider, F., Arandarenko, M., Arsić, M., Radulović, B., Randelović, S., & Janković, I. (2013). *The shadow economy in Serbia: new findings and recommendations*. Foundation for Advancement of Economics and USAID Study, Belgrade.
17. ILO, Report of the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians, Geneva 19-28 January 1993.
18. International Labour Office, 2003 Report of the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians, 2003, Geneva: ILO.
19. ILO, The General Conference of the International Labour Organization, *Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation*, 2015 (No. 204)
20. OECD. *Is informal normal? towards more and better jobs in developing countries*. – Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009. – P. 17-26.
21. Slonimczyk F. *The Effect of Taxation on Informal Employment*. HSE & MPRA Working Paper – 2011.
22. Williams C. C. 2009. The prevalence of envelope wages in former Soviet Baltic states. *Baltic Journal of Management*.
23. Williams C. C., Lansky M. A. *Informal employment in developed and developing economies: Perspectives and policy responses //International Labour Review*. – 2013. – T. 152. – №. 3-4. – C. 355-380.
24. Williams C. C., Windebank J. *Evaluating competing theories of informal employment: some lessons from a 28-nation European survey //International Journal of Business and Globalisation*. – 2015. – T. 15. – №. 1. – C. 45-62.
25. World Bank. *Policies to reduce informal employment: an international survey*. Technical note for the government of Ukraine. – April 2011.



## **Possible ways to reduce informality and move wages out of shadow**

### **Abstract**

Existing research shows that the scopes of informal employment and hidden wages in Russia are relatively significant and increased even during the period of economic growth and tax reforms in 2000s. Consensus estimates of informal employment by different scholars cover 20-30% of the employed population. In addition, according to the results obtained in this study, from a fifth to one-third of the earnings of Russian employees receive hidden wages.

The main contribution to the growth of Russian informal employment has been made by wage employment, related to the provision of personal services to individuals and households. A study of the structure of Russian informal employment and its characteristics shows that the growth of informal employment is associated with a decline in labor productivity and social protection and cannot be translated into the innovative economic growth. Previous research also shows that the growth of informal employment in Russia is primarily due to the imperfection of the institutional structures.

International experience shows that prevalence of informal employment can only be lowered by implementing a comprehensive policy covering various areas of regulation, combining incentives and sanctions, including broader tasks for improving institutional environment, economic reforms, and changing social norms related to reducing the acceptability of informal relations. In this study, we develop a set of recommendations aimed at reducing informal employment and hidden wage, taking into account both international experience and recommendations, as well as the specifics of the causes of informal employment in Russia and the efforts already made by the Russian government in this direction.