

## Глава 2

### Укрепление институтов рынка труда

*Российская Федерация нуждается в укреплении институтов рынка труда для улучшения баланса между гибкостью рынка труда и защитой работников. Применяются довольно жесткие меры регулирования с целью защиты занятости в отношении тех, кто работает по постоянным контрактам и имеет небольшой стаж, при этом для работающих по другим видам договоров эти нормы относительно гибкие. Однако трудовое законодательство, в целом не создает особых препятствий для работодателей ввиду отсутствия жесткого контроля и неодинакового исполнения. Государственная инспекция труда испытывает относительную нехватку кадров, и санкции за нарушение трудового законодательства слишком низкие, чтобы действовать в качестве сдерживающего фактора. Довольно неплохо развита система коллективных переговоров, но практически она оказывает весьма ограниченное влияние на заработную плату и условия труда из-за слабой позиции профсоюзов при переговорах. Работодатели практически самостоятельно устанавливают уровень заработной платы, что объясняет гибкость оплаты труда. В условиях недавнего экономического спада набор услуг в области занятости и размер пособий по безработице были увеличены, но для обеспечения надлежащей поддержки всех безработных и повышения экономической эффективности действующих программ требуется значительная перестройка системы.*

## 1. Введение

Устойчивый экономический рост до кризиса повысил экономическую активность населения, особенно среди женщин и работников старших возрастов. Недавний экономический спад положил конец этим улучшениям, хотя его влияние на занятость и уровень безработицы было относительно умеренным по сравнению с падением объемов производства. Основная тяжесть удара пришлась на уровень оплаты труда и продолжительность рабочего времени. В то же время из-за структурных проблем на рынке труда сохраняется значительная сегментация по различным направлениям.

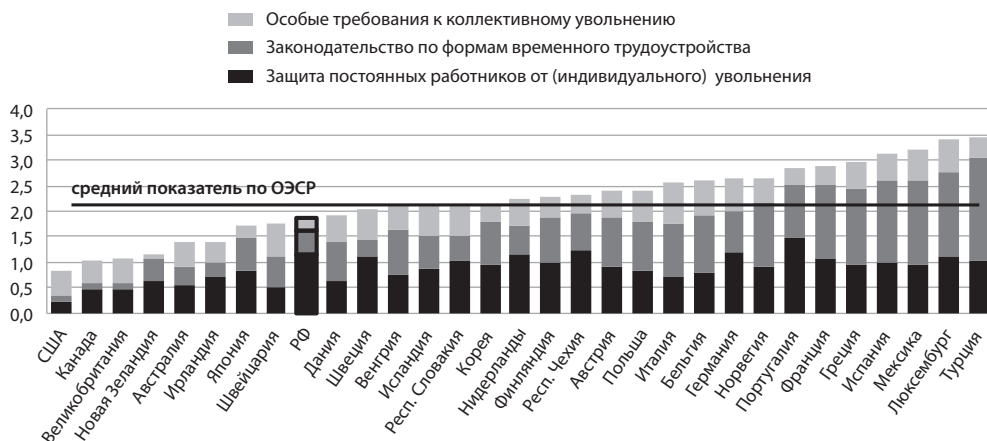
Общая институциональная структура существенно влияет на функционирование рынков труда и их реакцию на циклические изменения. Для стимулирования спроса и предложения рабочей силы и развития равных возможностей для трудоустройства важную роль играют институты. В этой главе рассматриваются основные институты и политика на рынке труда Российской Федерации с использованием основ, предложенных в «*Переоценке стратегий трудоустройства ОЭСР*» (OECD, 2006). В первых двух разделах анализируются трудовое законодательство и правоприменительная практика. В последующем разделе рассматриваются трудовые отношения и оплата труда. В двух заключительных разделах предлагается обзор услуг на рынке труда и профессиональной подготовки в России. В заключение излагаются основные замечания и предложения по мерам политики.

## 2. Защита занятости не является существенным ограничением для работодателя

*Существуют жесткие нормы защиты занятости работников с небольшим стажем, но для других они довольно гибкие*

В целом, меры по защите занятости – нормы, регулирующие увольнение работников и использование временных контрактов, – в России по сравнению с большинством стран ОЭСР не очень обременительны. *Общий* индекс жесткости защиты занятости составил 1,9 в 2008 году по сравнению с 2,2 в среднем по ОЭСР (Рис. 2.1). Это связано с низким уровнем индексов по коллективным увольнениям и временным контрактам.

Рис. 2.1. Жесткость норм защиты занятости в России и ОЭСР, 2008 г.

Средняя оценка 0-6 в порядке возрастания жесткости регулирования<sup>1</sup>

1. Показатели для Франции, Португалии и России относятся к 2009 г.

Источник: ОЭСР база данных по защите занятости ([www.oecd.org/employment/protection](http://www.oecd.org/employment/protection)). Описание индикатора защиты занятости ОЭСР см. в Приложении 2.A1.

### *Правила найма и увольнения имеют затратный характер в отношении постоянных работников, нанимаемых на короткий срок*

Индекс защиты занятости для *постоянных договоров* достаточно высок, достигая 2,8 по сравнению с 2,1 в среднем по ОЭСР: Португалия – единственная страна ОЭСР с более высоким индексом. Однако, в основном, это связано с тем, что периоды уведомления и выходные пособия не связаны со сроком пребывания в должности. Трудовой кодекс Российской Федерации предписывает, что работодатель обязан направить работнику уведомление за два месяца, независимо от срока его работы (Приложение 2.A1). Кроме того, уволенному сотруднику выплачивается выходное пособие в размере его средней заработной платы на период между увольнением и занятием новой должности, но не более двух месяцев. В исключительных случаях выходное пособие по решению органа службы занятости может быть выплачено и за третий месяц при условии, что работник обратился в этот орган в течение двух недель после увольнения и так и не был трудоустроен все это время<sup>1</sup>. Для работников со средним стажем эти правила по стандартам ОЭСР не являются особенно жесткими (OECD, 2009b), но в случае работников с коротким стажем, в особенности, молодых людей эти правила приводят к немалым затратам.

Учитывая, что в российском законодательстве почти нет никаких дополнительных положений о *коллективных увольнениях*, они рассматриваются как индивидуальные<sup>2</sup>. Индекс защиты занятости по коллективным увольнениям, таким образом, очень низок и равен 1,5 по сравнению со средним значением по ОЭСР, равным 3,0.

### *Для временных контрактов правила гибки*

Индекс защиты занятости по *временным контрактам* составляет по России 1,1 в сравнении с 2,1 в среднем в ОЭСР, из-за низкого индекса использования срочных контрактов и временной посреднической деятельности. Новый Трудовой кодекс, принятый в 2002 году, с последующими изменениями в 2006 году, смягчил порядок использования срочных контрактов, что нашло отражение в увеличении их числа (см. Главу 1). Ранее законодательство ограничивало использование срочных контрактов по характеру работы, тогда как новый Трудовой кодекс допускает применение таких контрактов для более широкого круга работников и ситуаций, которые четко прописаны. Одним из наиболее важных изменений является то, что малый бизнес (до 20 или 35 сотрудников, в зависимости от характера деятельности) может теперь без ограничения нанимать работников на фиксированный срок; пенсионеры или студенты также могут быть наняты по срочному договору без особых условий. Максимальная совокупная продолжительность срочных контрактов составляет 5 лет, хотя во многих случаях трудовое законодательство ограничивает ее тремя годами.

Субподряд или посредническая деятельность по подбору временных работников<sup>3</sup> законом разрешены (при условии, что работа носит временный характер), и к ним применимы те же условия, что и для срочных контрактов. Однако никаких положений, регулирующих услуги агентств по подбору временных кадров, нет, и практически нет данных о количестве сотрудников в таких агентствах или работающих по субподряду в стране.

### *Нормы защиты занятости не отличаются строгостью*

#### *Многие работники на практике оказываются не защищенными Трудовым Кодексом*

Поправки к Трудовому Кодексу 2006 года значительно расширили характеристику статуса частного физического лица, действующего в качестве работодателя, и тем самым расширили спектр экономической деятельности, охватываемый кодексом законов о труде. С другой стороны, все большее число работодателей прибегают к гражданско-правовым

договорам, например, трудовым договорам, договорам поручения или договорам по возмездному оказанию услуг, а не к договорам занятости (Gorbacheva, 2006). Такие договоры позволяют работодателю избежать необходимости выполнять нормы трудового законодательства, в частности, выплачивать социальные взносы и соблюдать нормы найма и увольнения, закрепленные в Трудовом кодексе. Работники в рамках этих договоров не имеют права на гарантии и льготы, предусмотренные трудовым законодательством, например, права на ежегодный оплачиваемый отпуск, пособие по болезни и безработице, компенсацию за производственные травмы, регулярную и своевременную выплату заработной платы и др. В 2007 г. около 2% всех наемных работников работали по гражданско-правовым договорам (см. Главу 1). Еще 4% наемных работников имели только устные договоры, обеспечить соблюдение которых очень трудно. Кроме того, даже при заключении письменного трудового договора нередко случаи несоответствия их законодательству, в результате чего соблюдение трудовых прав не может быть обеспечено по суду (World Bank, 2003).

### *Нормативные акты в отношении занятости не являются сдерживающим фактором для работодателя*

Число добровольных увольнений в России было исключительно высоким, а уровень сокращений кадров очень низок даже во время недавнего кризиса (Глава 1), означая *де-факто*, что работодатели нашли способы обойти трудовое законодательство. Добровольное увольнение с занимаемой должности составляло от 64% до 80% от общего числа увольнений с начала 1990-х годов, при этом только от 3% до 9% увольнений были принудительными. Для сравнения, во Франции в 2005 году увольнение по собственному желанию составило около 17% от общего числа увольнений. Как отмечалось в Главе 1, немалая часть увольнений по собственному желанию были действительно добровольными, но очень низкий уровень сокращений, даже в периоды крупных экономических преобразований, можно частично отнести за счет «принудительно добровольных» увольнений. Поскольку заработная плата зависит от финансовых результатов фирмы, она автоматически корректируется, как только предприятия сталкиваются с серьезными экономическими трудностями. Сотрудники, не желающие соглашаться с большими потерями в зарплате, добровольно решают уйти из компании, а это, в свою очередь, уменьшает потребность в дополнительных сокращениях на предприятии. Работодатели могут и спровоцировать увольнения, используя различные формы ухудшения условий труда, в том числе длительные административные отпуска, невыплату заработной платы, сокращение продолжительности рабочего времени или угрозу дисциплинарного разбирательства. На новых частных

предприятиях, особенно тех, где нет профсоюзов, по данным Кларка (Clark 2007a), независимо от условий договора, работодатель может уволить работника без особой сложности.

В целом, отношение со стороны руководителей подтверждает слабость принудительного исполнения трудового законодательства, но может влиять и неопределенность его применения. В недавнем обследовании предприятий малого, среднего и крупного бизнеса менее 5% фирм отнесли трудовое законодательство к основному или серьезному ограничению бизнеса (Tan *et al.*, 2007). Расходы при нарушении трудового законодательства также оцениваются как невысокие. Тем не менее, 60% опрошенных руководителей признают, что существуют значительные различия между предприятиями в том, что касается соблюдения трудового законодательства. Нормы трудового права обычно более жестко соблюдаются в крупных фирмах с сильными профсоюзами и почти не выполняются в небольших компаниях. Это может способствовать неопределенности климата, в котором действуют предприятия, ввиду непоследовательного применения законов и правил и отсутствия прозрачности. Согласно тому же обследованию, 40% крупных и средних предприятий и 50% мелких компаний (менее 100 сотрудников) сообщают, что им мешает неопределенность государственного регулирования<sup>4</sup>.

Атмосфера неопределенности связана с весьма специфическими отношениями, сложившимися между государственными учреждениями и предприятиями в Российской Федерации. Многие владельцы предприятий в большей или меньшей степени связаны с государственной деятельностью, а высокопоставленные чиновники активно участвуют в бизнесе или представляют его интересы (OECD, 2009a). Россия также известна как одна из наиболее коррумпированных стран в мире (Портал по борьбе с коррупцией в бизнесе, 2008 г.). В результате, компании с политическими связями зачастую имеют возможности манипулировать государственными институтами в собственных интересах, а региональные и местные суды при толковании и применении законов нередко оказываются под политическим давлением<sup>5</sup>.

### **3. Слабое принудительное исполнение трудового законодательства**

#### ***Отсутствие специализированных трудовых судов***

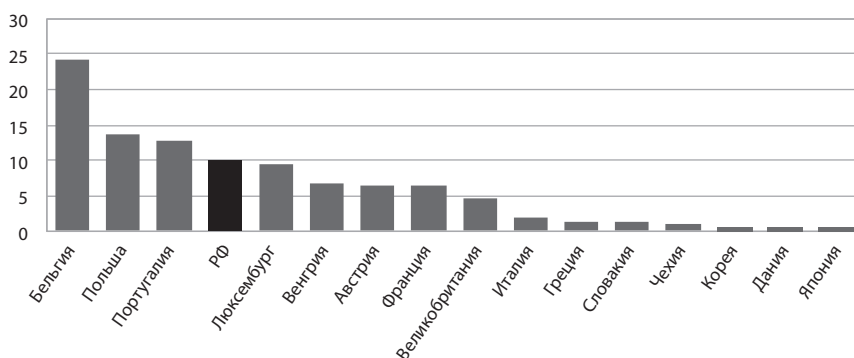
Поскольку в Российской Федерации нет специализированных судов по трудовым спорам, с претензиями, связанными с трудовыми правами, например, на несправедливое увольнение или невыплату заработной платы, работникам приходится обращаться в гражданские суды<sup>6</sup>. Чтобы сократить затраты и время, требуемое для решения

конфликтов, можно решать трудовые споры на уровне предприятия в рамках процедур разрешения индивидуальных споров. Притом что это, в принципе, положительный момент, сам процесс примирения сторон оказывается довольно громоздким, а сроки ограничены. Если спор не был рассмотрен в течение 10 календарных дней с момента подачи заявления работником, дело должно решаться в судебном порядке. Тем не менее, как отмечают Эшвин и Кларк (Ashwin and Clarke, 2003), обращения в суд часто бывает достаточно, чтобы заставить работодателя урегулировать спор без судебного слушания.

Число случаев нарушений трудового законодательства, рассмотренных в суде, довольно высоко по сравнению с ОЭСР (Рис. 2.2), а дела в отношении занятости составляют лишь 5 % от общего числа дел и касаются заработной платы (ее невыплаты). Данные о длительности рассмотрения трудовых споров в России отсутствуют.

Хотя работники по закону освобождены от уплаты судебных расходов, они зачастую не в состоянии нанять адвоката по финансовым причинам. Профсоюзы не имеют права участвовать в разрешении индивидуальных споров (только в коллективных трудовых спорах), но вместо этого пытаются предложить некоторые юридические услуги. Тем не менее, даже если работник выигрывает дело, судебные решения нередко не выполняются, и истцы, как правило, подвергаются преследованию со стороны работодателя (World Bank, 2003). Отсутствие судей, специализирующихся на трудовом законодательстве, также влияет на качество принимаемых решений по трудовым спорам (Tchetvernina *et al.*, 2001).

Рис. 2.2. Количество дел о нарушении трудового законодательства на 1000 работников<sup>1</sup>



1. Данные за 2005 год по России и за последний год (с 2002 по 2007 гг.) для других стран.

Источник: по данным ОЭСР (OECD, 2009b); Верховный суд Российской Федерации.

### ***Трудовой инспекции не хватает кадров, а санкции небольшие***

Контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда осуществляется государственными инспекторами по вопросам труда и в какой-то степени профсоюзами.

Государственная инспекция труда – это федеральная служба, относящаяся к Министерству здравоохранения и социального развития, но трудовые инспекторы работают в региональных управлениях. Эти управления разделены на две ветви: i) безопасность и гигиена труда, занимающаяся контролем условий труда и предупреждением несчастных случаев, и ii) исполнение трудового законодательства, отвечающая за мониторинг и анализ жалоб на нарушения трудового законодательства, а также за принятие мер для обеспечения соблюдения законодательства. В 2007 году в стране насчитывалось около 3 300 инспекторов труда (Федеральная государственная инспекция труда, 2008), или один инспектор труда на 21 300 занятых лиц, что соответствует рекомендациям МОТ, согласно которым в странах с переходной экономикой должен быть инспектор на 20 000 занятых лиц (OECD, 2008). Однако, в отличие от многих стран ОЭСР, инспекторы труда в России не имеют вспомогательного персонала для оказания им помощи в их деятельности, причем количество инспекторов в регионах может быть весьма разным (Gimpelson *et al.*, 2009b). В целом, по общей численности персонала российской инспекции труда сильно отстают от стран ОЭСР из Восточной Европы<sup>7</sup>. Тогда как число инспекторов труда на одного работника в странах ОЭСР Восточной Европы выросло по сравнению с 2000 годом, в России с 2001 года число инспекторов труда сократилось на 15%.

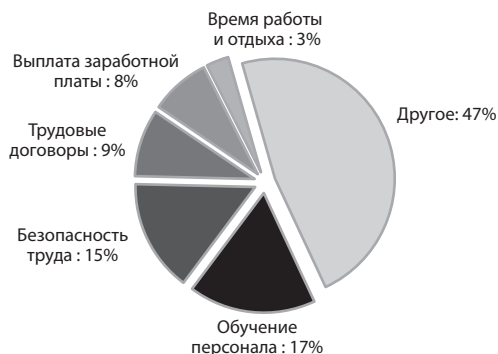
Одна из проблем заключается в том, что инспекторы, как правило, извлекали из бизнесменов ненадлежащую материальную выгоду, вместо того чтобы официально сообщать о нарушениях. Кроме того, инспекции посчитали чрезмерным бременем регулирования, мешающим развитию предприятий (Yakovlev and Zhuravskaya, 2008). Таким образом, сокращение количества инспекторов труда стало частью более широкого набора мер, введенных в начале 2000-х гг. и направленных на снижение затрат на ведение бизнеса в Российской Федерации. Это было сделано за счет упрощения процедур и сокращения бюрократических проволочек, связанных с регулированием входа на рынок (регистрации и лицензирования) и регулированием действующих предприятий (всякого рода инспекции). Кроме того, правительством было ограничено число плановых проверок каждого предприятия максимум одним разом в два года. Только в случае нарушения в течение этого срока инспектор может снова прийти на предприятие, чтобы проверить, были ли выполнены предписания закона в отношении рабочих мест.



Однако простое сокращение штата инспекции не решает проблему коррупции. Серьезной проблемой остается низкая оплата инспекторов труда. Одним из требований для этой работы является высшее образование, но, например, инспекторы труда в Республике Татарстан и Самарской области получают, соответственно, 55% и 76% от того, что работники с аналогичным образованием зарабатывают в других секторах. Из-за их низкой зарплаты предприятия могут легко оказывать давление на инспекторов, и практика переманивания довольно распространена.

Учитывая имеющиеся ресурсы и численность государственных инспекторов, Министерство здравоохранения и социального развития подсчитало, что проверять каждое предприятие можно будет в среднем раз в 20 лет. С учетом ограниченности средств, проверки в основном происходят в ответ на жалобы или по результатам предыдущих проверок. В 2007 году только одна треть от общего числа проверок были запланированными, тогда как остальные были целевыми инспекциями после подачи работником жалобы или по требованию других органов власти. Основная часть жалоб касается подготовки работников, затем следует безопасность труда, отсутствие трудовых договоров (в основном на малых и средних предприятиях) и невыплата заработной платы (Рис. 2.3). Малые предприятия проверяют очень редко<sup>8</sup>, а в течение первых 3-х лет своей деятельности некорпоративные предприятия освобождены от плановых проверок. Если по истечении трех лет они продолжают работать, оказывается, что многих из них просто нет в базе данных инспекции труда.

Рис. 2.3. Вид зарегистрированных нарушений трудового законодательства, 2008 г.



Источник: Федеральная государственная инспекция труда, 2009 г.

В дополнение к федеральной инспекции труда свои собственные добровольные инспекторы труда есть у профсоюзов; эта практика сохранилась с советских времен, когда профсоюзы были основным органом, отвечающим за проверку соблюдения норм охраны здоровья и труда (Ashwin and Clarke, 2003)<sup>9</sup>. Тем не менее, представители профсоюзов в основном выполняют функции наблюдения и вынуждены обращаться в Государственную инспекцию труда для обеспечения соблюдения закона при выявлении ими нарушений. В 2008 году в Федерации независимых профсоюзов России, самой большой профсоюзной организации, насчитывалось около 1500 юридических и технических инспекторов. Они действуют самостоятельно или иногда совместно с трудовой инспекцией (10% их проверок).

Из-за относительно низкого уровня санкции играют незначительную роль в предотвращении нарушений трудового законодательства. Для установления штрафов надлежащего уровня необходимо найти баланс между целью сделать санкции средством сдерживания и желанием сохранить жизнеспособность бизнеса и защитить рабочие места (OECD, 2008). В России штрафы для предприятий колеблются от 30 000 до 50 000 рублей, что равно 18-30% средней годовой заработной платы (Федеральная государственная инспекция труда, 2008)<sup>10</sup>. Для сравнения, в странах ОЭСР в Восточной Европе установленные штрафы в 1-9 раз превышают среднюю годовую заработную плату (OECD, 2008). Для индивидуальных предпринимателей в России реальное наказание составляет лишь 10% от штрафа для предприятий, т.е. от 1000 до 5000 рублей.

#### **4. Переговоры о заключении коллективного договора мало сказываются на уровне заработной платы и условиях труда**

##### ***Система коллективных договоров достаточно развита, но плохо работает***

Несмотря на относительно широкое членство в профсоюзах и наличие юридических норм, предусматривающих все права для заключения коллективных договоров на федеральном, отраслевом, региональном и корпоративном уровнях, практика проведения переговоров о заработной плате и условиях труда весьма ограничена. Охват профсоюзами с начала 1990-х снижается, но по-прежнему составляет около 50%. Это довольно высокий показатель по сравнению со многими странами ОЭСР, близкий к таковому в Бельгии и Норвегии<sup>11</sup>. Более 90% членов профсоюзов входят в профсоюзы, принадлежащие к Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР), которая объединяет многие профсоюзы еще советских

времен, а также некоторые возникшие после перестройки. Хотя есть ряд и других профсоюзных объединений, ФНПР — единственный профсоюз, который принимает участие в переговорах на федеральном уровне.

Кроме решений, касающихся минимальной заработной платы, федеральные, отраслевые и региональные соглашения, в основном, дают общие рекомендации. Генеральное соглашение согласовывается на федеральном уровне трехсторонней комиссией, последнее соглашение было принято на период 2008-2010 гг. Генеральные соглашения содержат, в основном: (i) рекомендации по трудовой и социальной политике; (ii) рекомендованные минимальные стандарты, как правило, устанавливаемые на очень низком уровне<sup>12</sup>; (iii), правила индексации заработной платы в государственном секторе и (iv) целевые показатели уровня безработицы в стране (Denisova and Svedberg, 2005).

На отраслевом уровне коллективные соглашения служат, скорее, ориентиром для соглашений на уровне предприятий, но не являются обязательными для работодателей. Несмотря на то, что участие работодателей в этих соглашениях, бывшее незначительным, выросло, около четверти отраслевых соглашений остаются не подписанными организацией работодателя<sup>13</sup>. В ходе переговоров по секторальным соглашениям профсоюзы представляют не столько рабочих в оппозиции к работодателю, сколько интересы отрасли по отношению к власти (Ashwin and Clarke, 2003). Во всяком случае, положений собственно о заработной плате и условиях труда в соглашениях немного. По данным на начало 2000-х гг., в разделе, посвященном заработной плате, как правило, устанавливался только минимальный размер заработной платы по отрасли, иногда было также обязательство работодателей приоритет над другими расходами отдавать выплате заработной платы. В очень немногих соглашениях говорилось о шкале заработной платы, еще реже – об уровне заработной платы, хотя некоторые предусматривали индексацию с учетом инфляции (Ashwin and Clarke, 2003)<sup>14</sup>. В своем обследовании промышленных предприятий Гимпельсон и Капелюшников (2007) установили, что в 25 процентах случаев промышленные и региональные соглашения обследованными промышленными предприятиями оценивались как незначительное ограничение для самостоятельности промышленных предприятий при установлении ими уровня заработной платы, и они ничем их не ограничивают во всех остальных случаях.

Региональные соглашения, как правило, трехсторонние, но статус представителя организации работодателей весьма ограничен, подразумевая, что соглашения этими заключаются главным образом между профсоюзами и региональными органами власти (Clarke, 2007b). Например, в Самаре в организацию работодателей, подписавшую региональное соглашение (Союз работодателей Самарской области),

в 2005 г. входило всего 150 членов (*Источник: www.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds/russia/ngpa/SamaraEng.doc*). В них рассматриваются вопросы, которые вообще не имеют прямого отношения к вопросам регулирования трудовых отношений, но касаются благосостояния населения в целом. Например, в них есть общие положения о содействии региональному развитию и созданию рабочих мест<sup>15</sup>. Меры по смягчению последствий функционирования рынка труда также включены, но большинство из них и так содержится в федеральном и региональном законодательстве. Рекомендации направлены на повышение заработной платы штатных работников до уровня прожиточного минимума, часто предусматривается повышение заработной платы государственным служащим, но правоприменительную силу эти рекомендации имеют ограниченную.

На рабочих местах охват коллективными соглашениями значительно отличается в различных секторах, и в отношении положений о повышении заработной платы соглашения редко носят юридически обязательный характер. По данным Федеральной службы по труду и занятости, в 2009 году официально зарегистрированные коллективные соглашения охватывают около 29 миллионов работников, или 42% от общего числа работников<sup>16</sup>. Большинство соглашений были заключены на государственных предприятиях/организациях (образование, муниципальное жилье и здравоохранение). Менее распространены коллективные договоры там, где экономическая реорганизация шла быстрее, так как они редко существуют на небольших предприятиях или в новом частном секторе. По содержанию, как отмечают Денисова и Сведберг (Denisova and Svedberg, 2005), они часто отражают недостаток понимания того, зачем нужны коллективные соглашения: нередко основная цель работодателя в них определяются как развитие бизнеса, а главная задача профсоюза – обеспечение трудовой дисциплины и благоприятного рабочего климата.

### ***Слабость позиции профсоюзов на переговорах***

То, что в коллективных договорах мало действительно важных положений, в значительной степени отражает слабость профсоюзов. Основные функции ведущих традиционных профсоюзов на уровне рабочих местах с советских времен практически не изменились, тогда они должны были блюсти дисциплину труда, стимулировать повышение производительности труда и оказывать широкий спектр социальных услуг (Clarke, 2007b). В этой связи, профсоюзы, как правило, по-прежнему играют роль посредника между работниками и руководителями предприятия (которые сами могут быть членами профсоюза), призванными решать проблему прежде, чем она перерастет

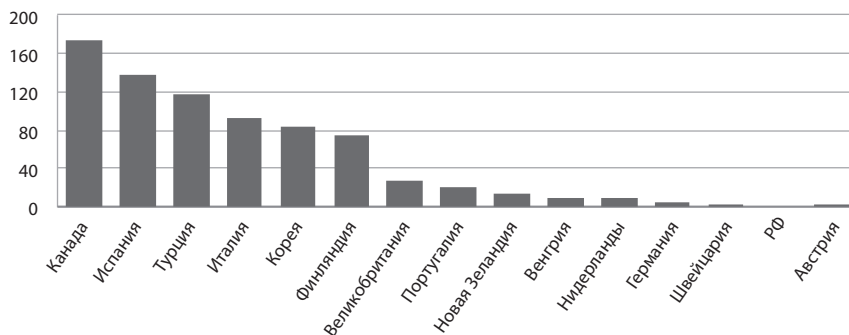
в конфликт. Тем не менее, традиционные профсоюзы почти никогда не выступают против руководителей старшего звена на стороне работников, и из-за своих тесных связей с руководством их деятельность на предприятии ограничивается теми областями, куда работодатели готовы пустить их (Tchetvernina, 2009)<sup>17</sup>.

*Альтернативные* профсоюзы были созданы в связи с конфликтами на некоторых предприятиях. Но их развитие сдерживалось в значительной степени в силу сочетания: (i) правовых положений, касающихся права на забастовку и коллективные заявления, (ii) сопротивления со стороны традиционных профсоюзов и (iii) сопротивления со стороны работодателей.

Хотя закон предусматривает право на забастовку, он также затрудняет осуществление этого права. Во-первых, Трудовой кодекс ограничивает возможность проведения забастовки (или любых коллективных действий) только теми вопросами, которые включены в коллективный договор на предприятии. Таким образом, забастовка не может быть проведена, например, по причине задержек в выплате заработной платы или неспособности платить по законно установленным ставкам за сверхурочную работу, если эти вопросы не включены в коллективный договор<sup>18</sup>. Во-вторых, процедуры, регулирующие коллективные трудовые споры, чрезвычайно сложны, что означает, что большинство забастовок считаются, по сути, незаконными и работники могут быть наказаны дисциплинарными санкциями (ICFTU, 2006). В-третьих, забастовка может быть проведена только с согласия большинства рабочих во всех учреждениях, на которых распространяется решение о забастовке. В-четвертых, суд может вынести решение о конфискации имущества союза для урегулирования ущерба, причиненного работодателю. Наконец, в государственном секторе во время забастовки должен предоставляться минимальный уровень «основных услуг». Определение этих услуг значительно шире, чем требует МОТ, и лишает большинство государственных служащих права на забастовку (ICFTU, 2006). Даже тогда, когда забастовка правомерна, работодателям не запрещено нанимать работников на подмену на время урегулирования спора. Поэтому не удивительно, что в России зафиксировано очень небольшое количество забастовок по сравнению с большинством стран ОЭСР (Рис. 2.4).

Положения Кодекса законов о труде, касающиеся представительства интересов работников, также налагают существенные ограничения. Вести переговоры о коллективных договорах с работодателем могут только профсоюзы, принадлежащие к организации с представительством в филиалах, что исключает, таким образом, мелкие, новые независимые профсоюзы. Если профсоюз представляет менее половины работников, работодатель может вести переговоры с «другим представителем». Кроме

Рис. 2.4. Количество дней забастовки на тысячу работников  
Среднее за 2000-е гг.<sup>1</sup>



1. 2000-2006 гг. по Австрии, Финляндии, Нидерландам и Португалии; 2000-2007 гг. по другим странам.

*Источники:* Laborsta, МТО и Росстат.

того, при наличии на предприятии нескольких профсоюзов, в случае, если профсоюзам не удалось договориться друг с другом, работников будет представлять объединение большинства. На практике традиционные профсоюзы на местах просто не привлекают мелкие профсоюзы к переговорам<sup>19</sup>.

Наконец, частные предприниматели, как правило, сопротивляются созданию и функционированию альтернативных профсоюзов. Профсоюзы по-прежнему фактически отсутствуют в новом частном секторе и сохраняются, главным образом, в государственном секторе и на бывших государственных предприятиях (Clarke, 2007b). После создания профсоюза работодатели иногда не обращают внимания на его требования заключить коллективный договор (ICFTU, 2006)<sup>20</sup>. Наконец, требования регистрации дают правоохранительным органам возможность контролировать создание профсоюзов, что иногда выливается в задержки или отказ (ITUC, 2009).

### ***Зарботная плата устанавливается менеджерами***

Поскольку переговоры по-настоящему проходят редко, установление заработной платы не только сильно рассредоточено, но и почти полностью находится в руках руководства. На 84% промышленных предприятий, обследованных в работе Гимпельсона и Капелюшникова (2007), посчитали, что они (полностью или в основном) свободны в осуществлении своей политики в области зарплаты. В отличие от большинства стран ОЭСР, они чувствуют себя даже свободнее при определении

уровня заработной платы, чем при установлении цен на продукцию. В основном, повышение заработной платы инициирует директор предприятия или старший руководитель, чаще всего благодаря улучшению финансового положения фирмы или роста производительности труда. Определенное значение имеют также местные условия на рынке труда, а также инфляция или прожиточный минимум. Весь этот процесс часто проходит довольно неформально, в виде переговоров с отдельными сотрудниками или небольшими группами работников.

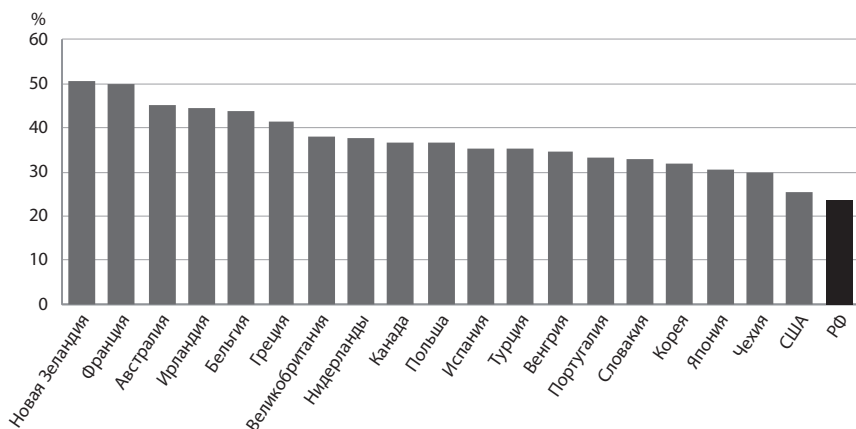
Специфика системы установления заработной платы в России заключается в значении переменной части заработной платы по сравнению с *фиксированной* частью. Первая составляет около 40-50% от общей суммы заработной платы и, как правило, зависит от результатов работы предприятия, хотя это и более или менее формализовано в зависимости от типа предприятия (Гимпельсон и Капелюшников, 2007). Более передовые из традиционных предприятий движутся в направлении бонусной системы с самостоятельными показателями по каждому цеху (Clarke, 2007a)<sup>21</sup>. Новые частные предприятия отличаются более гибкими, простыми и менее прозрачными системами, чем у традиционных предприятий. Общим для их является низкая официальная заработная плата, на которую начисляются налоги и социальные взносы, и дополнительные выплаты недекларируемых сумм наличными (Гимпельсон и Капелюшников, 2007). Бонусы не используются как механизм стимулирования, но их сокращение может использоваться руководством предприятия в качестве санкции или как способ заставить сотрудников уйти с предприятия добровольно, не прибегая к увольнениям (раздел 2.2).

### ***Минимальный размер оплаты труда устанавливается на федеральном уровне, при этом в регионах допускается его повышение***

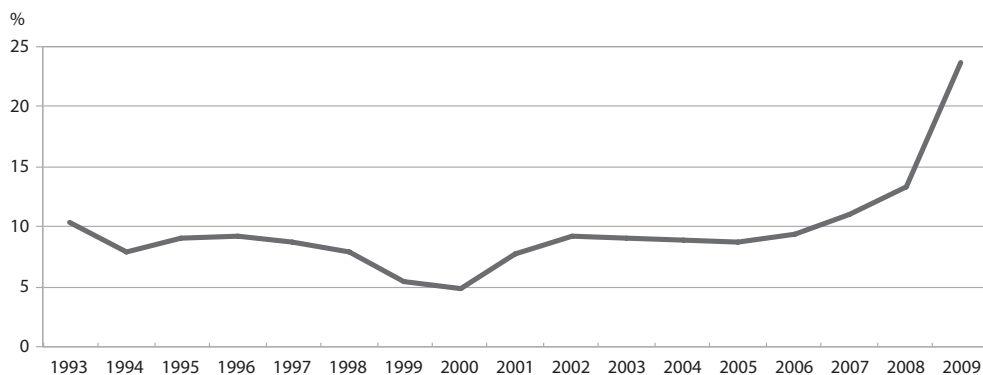
Федеральный минимальный размер оплаты труда устанавливается законом после обсуждения трехсторонней комиссией. Однако нет ни правил индексации, ни каких-либо конкретных положений для определения его уровня, и практически все зависит от решения правительства. В январе 2009 года минимальный размер оплаты труда был увеличен с 2 300 до 4 330 рублей (или примерно 140 долларов США), достигнув 24% от средней заработной платы, и это очень низкий уровень по сравнению с ОЭСР (Рис. 2.5, Часть А). Несмотря на несколько повышений за последние 3 года (до 2006 г. минимальный размер оплаты труда составлял менее 10% от средней заработной платы, см. Рис 2.5, Часть Б), минимальный размер заработной платы остается намного ниже официального прожиточного минимума в России (5 144 рубля в IV квартале 2009 года).

Рис. 2.5. Отношение минимального размера оплаты труда к средней зарплате, уровень и изменение

Часть А. Уровень в Российской Федерации (2009 г.) и ряде стран ОЭСР (2008 г.)<sup>1</sup>



Часть Б. Изменение в Российской Федерации<sup>2</sup>



1. Знаменатель – средняя заработная плата штатных работников (более 30 рабочих часов в неделю).
2. Минимальный размер оплаты труда на конец года к средней заработной плате всех работников.

Источники: База данных минимальной заработной платы ОЭСР и Росстат.



С ноября 2007 года регионы имеют право поднимать свои собственные МРОТ выше федерального уровня при согласии правительства, работодателей и профсоюзов. К 1 октября 2008 года 59 из 91 регионов России установили свои собственные МРОТ. В 22 регионах минимальный размер оплаты труда установлен на уровне, как минимум равном региональному прожиточному минимуму для трудоспособного населения.

В 21 регионе региональный минимальный размер оплаты труда была выше нового федерального минимума в 4330 рублей. В некоторых регионах минимальный размер оплаты труда устанавливается только для небюджетных секторов экономики, в то время как учреждения, финансируемые из областного и муниципальных бюджетов, освобождаются от этих соглашений. Трудовой кодекс дает работодателям право отказаться от присоединения к региональному соглашению о минимальном размере оплаты труда, если это сделано в письменной форме в течение 30 дней после публикации соответствующего областного закона<sup>22</sup>.

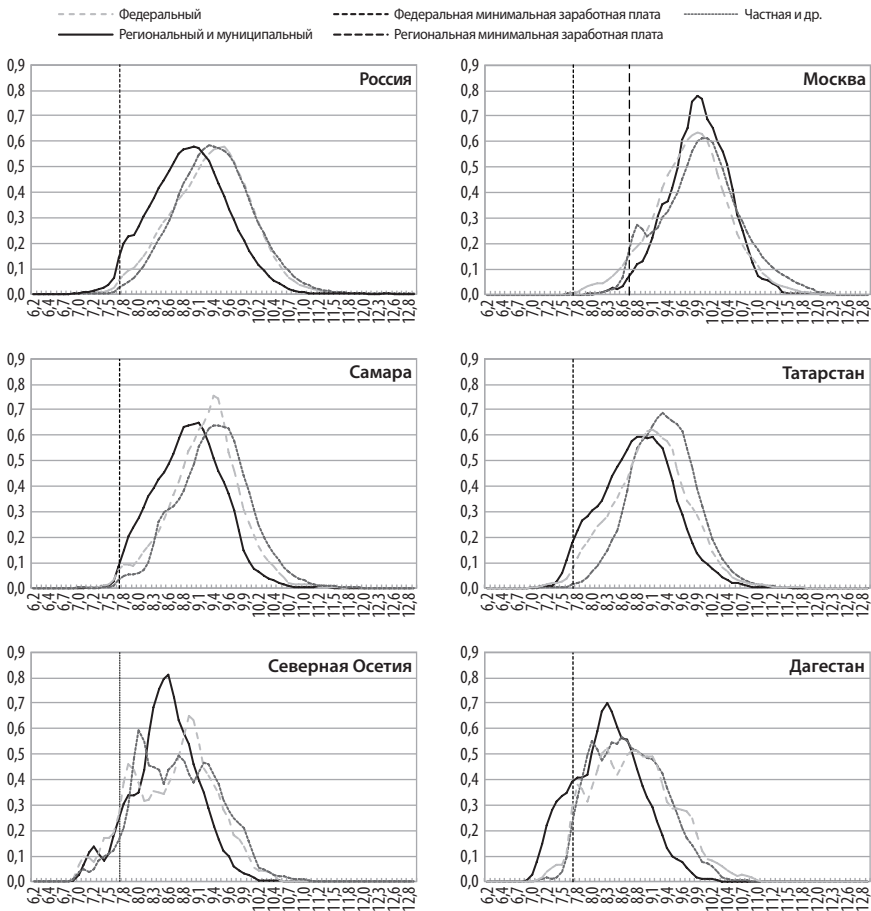
В итоге, в 2007 году минимальный размер оплаты труда фактически не работал, в основном, из-за низкого уровня, но и из-за низкого контроля за соблюдением. В регионах с высоким или средним уровнем заработной платы (например, богатые или средне-богатые регионы), очень небольшое число занятых полный рабочий день зарабатывало меньше минимума оплаты (Рис. 2.6). Это имело место в Москве, где региональная минимальная заработная плата была почти в два раза выше федерального минимума, а также в Татарстане и Самаре.

В бедных регионах, например, в Дагестане и Северной Осетии, заметная доля работников получала минимальный размер оплаты труда или меньше, особенно в государственном областном и муниципальном секторе, но также и в частных и смешанных (государственно-частном) секторах, а также в федеральных органах управления<sup>23</sup>. За исключением областных и муниципальных государственных секторов, в 2007 году ни в одном из пяти регионов, показанных на Рис. 2.6, кроме Москвы и секторов со смешанными формами собственности в Москве, не наблюдалось выбросов в распределении доходов на уровне минимального размера оплаты труда. Это говорит о том, что, за исключением этих секторов, учитывая очень низкий уровень минимального размера оплаты труда, зарплата большинства работников была выше МРОТ.

Учитывая, что это происходило в самый разгар глобального кризиса, относительно большое повышение минимального размера оплаты труда в январе 2009 года не привело к инфляции заработной платы. Кроме того, минимальный уровень заработной платы остается относительно низким, так что общий эффект от его повышения для занятости, судя по всему, невелик. Наибольшим этот эффект будет для региональных и муниципальных органов власти с низкой заработной платой.

В отсутствие существенных улучшений в правоприменительных мерах резкое повышение минимального размера оплаты труда должно было создать дополнительные стимулы для сокращения истинных размеров или декларирования заниженной заработной платы. Хотя доказательств этому нет, в самых бедных регионах, например, в Дагестане, это должно было произойти в частном секторе, по крайней мере, на тех предприятиях, которые соблюдали законодательство. В Дагестане, например, новый

**Рис. 2.6. Распределение доходов работающих на полной ставке, по отраслям, 2007 г.<sup>1</sup>**



1. По горизонтали логарифм доходов. По вертикали масштабированная плотность (площадь под каждой кривой равна единице). Выборка включает штатных сотрудников, которые отработали более 30 часов в неделю в отчетном месяце.

Источник: Обследование заработной платы за октябрь 2007 г.

минимум оплаты труда составил 56% от средней заработной платы на сентябрь 2008 года, и в 10 других регионах этот показатель был выше 40%. Особую обеспокоенность это вызывает в сельскохозяйственном секторе, поскольку там в 41 из 91 регионов минимальный размер оплаты труда составляет более 50 % средней заработной платы, а в целом по Дагестану этот показатель близок к 130%.

### ***Более гибкие параметры оплаты труда для государственных служащих***

Параметры заработной платы в государственном секторе претерпели значительные изменения за последние годы. До 2008 года сотрудники всех уровней государственной власти (федерального, регионального и муниципального) имели общую систему оплаты труда на основе единой тарифной сетки (ЕТС), определяемой федеральным правительством с учетом федерального минимального размера оплаты труда. Таким образом, два учителя в одном и том же районе, относящиеся к одному уровню тарифной сетки, получали одинаковую зарплату, хотя руководители учебных заведений имели определенные возможности для маневра за счет оплаты внеклассной и сверхурочной работы и выплаты премий.

С декабря 2008 года система оплаты труда федеральных служащих была реформирована, чтобы сделать ее более гибкой. Фиксированная часть зарплаты рассчитывается уже не на основе ЕТС, а определяется коллективным договором, соглашениями, местными и прочими нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации, которые определяют базовую часть зарплаты, повышающий коэффициент и выплаты компенсирующего характера. Базовая часть определяется в зависимости от минимального размера оплаты труда, должности и соответствующего уровня квалификации, но предприятия могут применять (общие или индивидуальные) повышающие коэффициенты. Кроме того, рабочие получают компенсационные выплаты, то есть индивидуальные премии за особые результаты и качество работы, стаж и опыт работы. Эти выплаты по закону должны составлять не менее 30% от размера заработной платы<sup>24</sup>, но руководители предприятий – при наличии надлежащего обоснования – имеют возможность увеличивать поощрение. Таким образом, в новой системе много гибкости, хотя есть и ограничение, согласно которому совокупная оплата труда руководителя не должна более чем в пять раз превышать среднюю зарплату по учреждению. В целом, неравенство в оплате труда в государственном секторе значительно сократилось в период с 2007 по 2009 гг., но это, скорее, связано с резким повышением минимального размера, чем с новой системой оплаты труда<sup>25</sup>.

## 5. Низкий уровень расходов на осуществление политики в области рынка труда в России

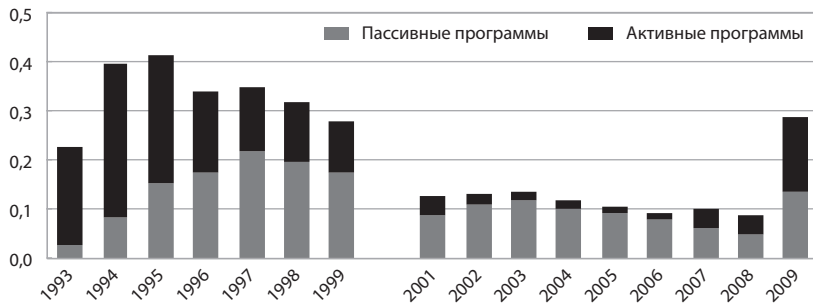
Программы содействия занятости и защиты от безработицы финансируются из Федерального фонда компенсаций (см. Врезку 2.1) и осуществляются Федеральной службой занятости (ФСЗ). Служба занятости, в свою очередь, является одним из департаментов Федеральной службы по труду и занятости (Роструд), которая с 2004 года находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития. В рамках стратегии децентрализации и передачи ответственности регионам, региональные государственные службы занятости (ГСЗ) с января 2007 года были подчинены местным органам власти. Таким образом, эти службы стали частью региональных министерств, отвечающих за вопросы труда и занятости, в то время как заработная плата сотрудников по-прежнему оплачивается из средств федерального бюджета. ФСЗ сохранила за собой право контроля и надзора за деятельностью региональных служб занятости, на которых была возложена повышенная ответственность за внедрение и финансирование активных программ на рынке труда (АПРТ).

### Врезка 2.1. Финансирование программ на рынке труда

До 2001 года программы на рынке труда зависели от поступлений в Фонд занятости, который финансировался за счет отчислений работодателей на социальное страхование – в размере 2% от фонда оплаты труда до конца 1995 года и 1,5% в дальнейшем. Однако такой системе был присущ ряд недостатков. Во-первых, начиная с 1995 года, работать Фонду занятости мешал большой объем задолженности со стороны работодателей. Аналогичная проблема стояла и перед другими статьями бюджета (Gimpelson and Lippoldt, 2001). Во-вторых, сбор социальных отчислений работодателей был децентрализован, и региональные фонды занятости нередко прекращали перечисление 20% собранных ими средств в федеральные службы занятости согласно требованиям федеральных законов. Это серьезным образом препятствовало перераспределению средств между прибыльными и дефицитными регионами<sup>1</sup>. В-третьих, федеральный контроль за расходами на региональном уровне был ослаблен, а отсутствие законодательной базы вело к неэффективному использованию ресурсов в ненадлежащих целях (Tchetvernina *et al.*, 2001). Отсутствие прозрачности в деятельности позволяло региональным чиновникам оказывать давление на ГСЗ, чтобы использовать эти средства в политических целях, например, для поддержки местных компаний с политическими связями. Притом что основная часть средств Фонда занятости первоначально предназначалась для АПРТ, рост требований по выплате пособий по безработице и общее сокращение бюджетных ресурсов привели к постепенному снижению доли АПРТ в общем объеме расходов на осуществление политики на рынке труда во второй половине 1990-х годов (см. рис. ниже).

### Врезка 2.1. Финансирование программ на рынке труда (продолжение)

#### Расходы на рынок труда в Российской Федерации, 1993-2009 гг. В процентах от ВВП



Источники: Gimpelson and Lippoldt (2001) по 1993-1999 гг.; Росстат и Федеральная служба по труду и занятости по 2001-2009 гг.

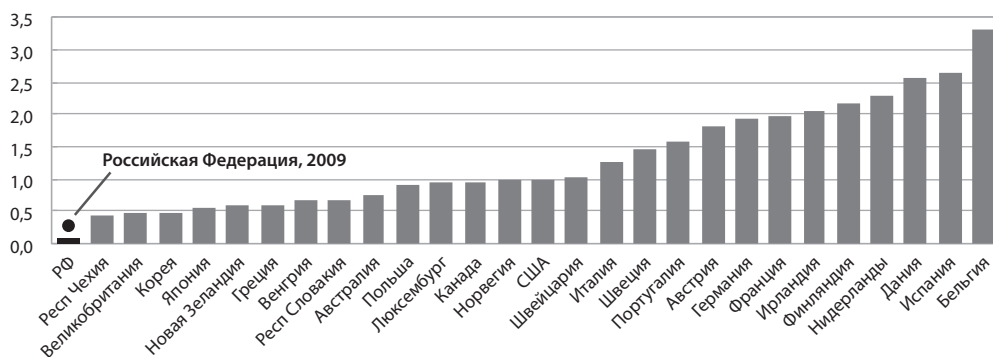
Введение единого социального налога (ЕСН) в 2001 году, сбор которого осуществлялся федеральными налоговыми органами, положило конец децентрализации в сборе социальных отчислений, и Фонд занятости был упразднен<sup>2</sup>. С тех пор политика на рынке труда финансируется из Федерального фонда компенсаций в форме трансфертов регионам. Каждый год регионы составляют прогноз численности официально зарегистрированных безработных на следующий год и представляют смету своих расходов. В зависимости от состояния федерального бюджета и приоритетов, определяемых Министерством здравоохранения и социального развития, средства распределяются между регионами пропорционально прогнозируемому числу зарегистрированных безработных. Однако, информации о конкретных процедурах распределения мало, и, согласно Зубаревичу (2007), система распределения подвержена серьезным манипуляциям. Органы местного самоуправления имеют право привлекать собственные финансовые ресурсы для совместного финансирования активных мероприятий, но затраты регионов остаются на незначительном уровне. Например, в Республике Татарстан, региональный бюджет в 2006 г. составлял всего 8,7% от общей суммы бюджета на АПРТ (Urban Institute, 2007).

1. В 2000 году только 11 из 89 регионов смогли в полном объеме оплатить свои взносы в Фонд занятости (Tchetvernina *et al.*, 2001).
2. Подробно о ЕСН см. Главу 3, а также Kuznetsov and Goncharenko (2008).

Несмотря на удвоение в 2009 году расходной статьи бюджета на борьбу с последствиями экономического кризиса, в России затраты на финансирование политики рынка труда по сравнению со странами ОЭСР находятся на более низком уровне. Сильный рост безработицы во время кризиса подтолкнул правительство к повышению изначально очень низкого уровня максимальных пособий по безработице и расширению активных мероприятий на рынке труда (см. ниже). В результате, расходы на разработку мер на рынке труда выросли в три раза с 0,09% ВВП в 2008 году до 0,29% ВВП в 2009 году, составив, тем не менее, всего лишь одну пятую средних расходов стран ОЭСР (Рис. 2.7).

Рис. 2.7. Расходы на осуществление политики в области рынка труда в России и в странах ОЭСР

В процентах от ВВП, 2008 г.<sup>1</sup>



1. Данные по Великобритании, Новой Зеландии и Норвегии приведены за 2007 год. Данные по Греции не включают в себя расходы на ГСЗ и административные расходы.

Источники: База данных ОЭСР по программам на рынке труда и Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).

### ***Пособие по безработице выплачивается большинству зарегистрированных безработных, однако его размер очень невелик***

Существует два вида пособий по безработице:

- Пособие, *привязанное к размеру дохода*, выплачивается тем, кто отработал не менее 26 календарных недель (или равнозначное время при неполной занятости) в течение последних 12 месяцев. Размер пособия в течение первых 3 месяцев составляет 75% от прежней зарплаты, 60% – в течение 4 последующих месяцев, а затем – 45%. Несмотря на 60-процентное увеличение в январе 2009

года, верхняя граница пособия по безработице остается на весьма низком уровне – 4 900 рублей в 2009 году, что составляет 26% от средней заработной платы в том же году<sup>26</sup>. Нижний предел пособия составлял 850 рублей в 2009 году, или 4,5% от среднего уровня заработной платы, и он может быть увеличен с применением региональных коэффициентов. Общая продолжительность выплаты пособия по безработице, привязанного к размеру заработной платы, составляет 12 месяцев;

- *Фиксированная ставка пособия по безработице* выплачивается всем лицам, которые не могут претендовать на получение первого пособия, а также лицам, период предоставления которым пособия первого типа (12 месяцев) истек. Размер этого пособия равен нижней границе пособия выше и в 2009 году составлял 850 рублей плюс региональные надбавки. Срок предоставления пособия также составляет 12 месяцев.

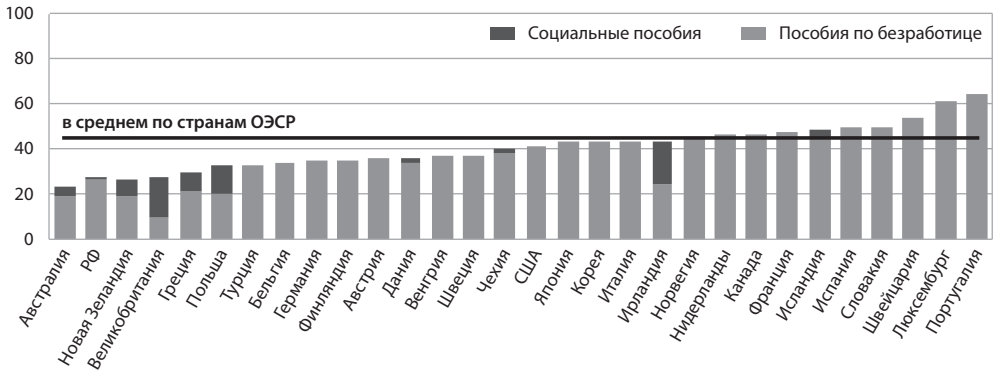
Категория лиц, имеющих право на пособие, велика по сравнению с другими странами. Каждый зарегистрированный безработный имеет право на получение пособия по безработице, в том числе лица без опыта работы, лица, уволенные за дисциплинарные нарушения, лица, ведущие поиск работы после перерыва в трудовой деятельности, а также не сумевшие закончить профессиональные курсы и длительное время не работавшие. Таким образом, система работает как квазисоциальная программа помощи. По состоянию на конец 2009 г. из 87% зарегистрированных безработных, получавший пособие по безработице, большинству предоставлялось минимальное пособие по безработице в связи с тем, что у них не было опыта работы или они пытались возобновить работу после перерыва в трудовой деятельности, или же в связи с тем, что на протяжении длительного времени такие люди имели статус безработных<sup>27</sup>.

Несмотря на существенное повышение максимального размера пособия в 2009 г., чистый (после уплаты налогов) коэффициент замещения заработной платы пособием по безработице в России очень низкий по сравнению с большинством стран ОЭСР. На начальной стадии периода безработицы оценочный коэффициент замещения чистого дохода человека, ранее получавшего среднюю заработную плату, составлял 26% в 2009 году, по сравнению с 50% в странах ОЭСР в 2008 году (Рис. 2.8, Часть А). Для тех лиц в России, которые длительное время были безработными (свыше 12 месяцев), коэффициент замещения падает до 5% от прежнего заработка.

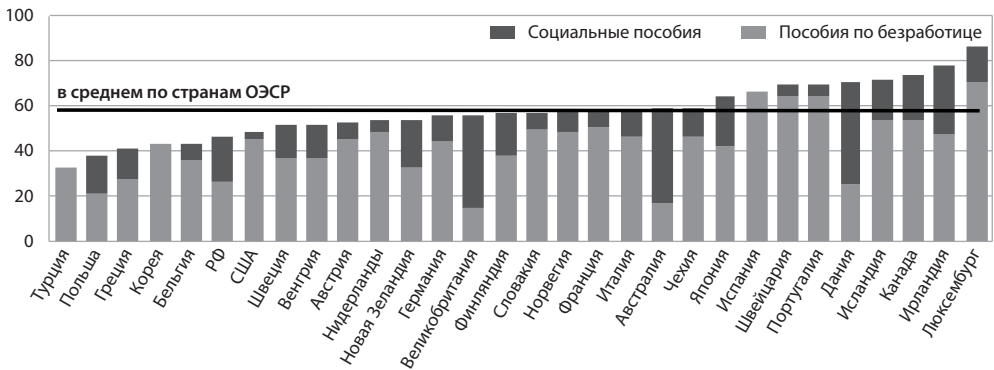
В некоторых случаях значительно повысить коэффициент замещения могут дополнительные льготы. Помимо пособия по безработице, официально зарегистрированные безработные лица вправе претендовать

**Рис. 2.8. Коэффициент замещения чистого дохода на начальном этапе безработицы в отношении лиц, имевших ранее средний уровень оплаты труда, 2008 г.<sup>1</sup>**

Часть А. Ставка замещения дохода для одиноких людей без детей



Часть Б. Ставки замещения дохода для семьи с одним работающим и двумя детьми<sup>2</sup>



1. Данные по Российской Федерации приведены за 2009 год. В коэффициентах замещения учитываются пособия по безработице, а также прочие выплаты (социальная помощь, семейные пособия, жилищно-коммунальные субсидии, пособия на детей).

2. Предполагается, что супруг (супруга) безработного имеет “неактивный” трудовой статус в том смысле, что он/она не работает и последнее время не имел/а занятости. Однако, если получение пособия по безработице/социальной помощи зависит от показателя «активности» (например, активного поиска работы или готовности к выходу на работу), эти требования считаются соблюденными. Возраст детей составляет 4 и 6 лет, при этом пособия на детей, а также расходы на детей, не рассматривались.

Источник: База данных ОЭСР по заработной плате и пособиям.



на различного рода субсидии и льготы, включая надбавки, пониженные тарифы на коммунальные услуги и скидки на лекарства (Denisova, 2003). Помимо этого, как и другие граждане России, безработные имеют право на получение жилищных и коммунальных компенсаций, если их расходы на жилищно-коммунальные услуги превышают лимиты, установленные региональными органами власти<sup>28</sup>. Эти два вида компенсаций (субсидий) являются самыми важными «социальными льготами» в величине коэффициента замещения чистого дохода (см. Рис. 2.8). В семье с одним работающим родителем и двумя детьми величина этих льгот приводит коэффициент замены чистого дохода в соответствие с нижними границами этого показателя в странах ОЭСР на уровне приблизительно 47% от прежнего заработка (Рис. 2.8, Часть Б).

На практике коэффициент замещения обычно ниже, чем указано в предыдущем параграфе, поскольку за компенсациями жилищно-коммунальных расходов обращаются немногие. Согласно данным Всемирного банка (World Bank, 2005), в 2002 году лишь одна четверть лиц, имеющих право на субсидию, обратились за ее получением.

### ***Бюджет АПРТ является недостаточным, его оценка практически не проводится***

Помимо выплаты пособий по безработице, региональные службы занятости также ответственны за проведение программ АПРТ. Однако бюджет АПРТ, как правило, невелик – 0,04% от ВВП в 2008 году, или по 12 рублей на каждого зарегистрированного безработного в год, что ограничивает возможности ГСЗ должным образом оказывать содействие безработным в поиске новой работы. Органы местного самоуправления имеют право привлекать собственные финансовые ресурсы для совместного финансирования активных мероприятий, но вплоть до настоящего времени региональные расходы остаются на незначительном уровне (см. врезку 2.1 выше). Поскольку в распоряжении сотрудников ГСЗ недостаточно времени на каждого ищущего работу, личная помощь и содействие ограничены, а отведенное время расходуется на выполнение стандартных административных процедур<sup>29</sup>. Без сомнения, несмотря на значительное увеличение объема выделяемых средств в связи с кризисом, рост численности зарегистрированных безработных, скорее всего, приведет к еще большей нагрузке на сотрудников службы.

Чтобы ограничить социальные издержки экономического спада, российские власти в начале 2009 года приняли пакет антикризисных мер, объем которого составлял приблизительно 0,1% от ВВП, что увеличило общий бюджет АПРТ в указанном году до 0,15% от ВВП. Программа финансируется из федерального центра, исполняется на региональном уровне и охватывает целый ряд мероприятий в области

политики занятости, с особым упором на общественные и временные работы, при этом разработанные схемы применимы как к безработным лицам, ищущим работу, так и к работающим гражданам, находящимся под угрозой увольнения (ср. врезку 2.2). Аналогичный по своему объему и содержанию пакет предполагается принять и в 2010 году.

Как и во многих странах ОЭСР, антикризисный пакет сыграл определенную роль в сохранении рабочих мест в краткосрочной перспективе и поддержке доходов работников на неполной занятости, то есть работников, которые временно находятся в неоплачиваемом отпуске или работают неполный рабочий день. Однако, трудно оценить степень влияния антикризисного пакета. По данным Роструда, в 2009 году 130 тысяч предприятий и 2,8 миллиона человек, что соответствует 4% от общей численности работающего населения, приняли участие в различных программах; около половины частично безработных работников получили материальную поддержку благодаря участию в выполнении общественных работ и в программах временного трудоустройства.

Оборотной стороной кратковременных и общественных работ является то, что они, как правило, порождают значительные некупающиеся издержки и при длительном использовании таких программ препятствуют структурным изменениям (ОЭСР, 2009b). Очень трудно оценить заранее, несут ли экономические трудности того или иного предприятия действительно временный характер и будут ли защищаемые рабочие места конкурентоспособны после прекращения субсидирования. Одновременно, некоторые из субсидируемых рабочих мест, скорее всего, были бы сохранены и в отсутствие государственных субсидий.

До настоящего времени практически никакой оценки АПРТ в России не проводилось. ФСЗ оценивает эффективность АПРТ, сравнивая соотношение тех, кто нашел работу после участия в программе профессиональной подготовки, и общей численности зарегистрированных безработных, и приходит к выводу об эффективности активных мероприятий. Однако, это только отчасти верно, поскольку ГСЗ зачастую обеспечивает обучение только при условии, что по окончании программы с предприятием заключается договор. Оценка одинаковых АПРТ в двух разных регионах России – в Воронежской области и г. Челябинске (Akhmedov *et al.*, 2003) – показала, что в регионе, где ГСЗ воспринимались больше как институт социальной поддержки, нежели институт рынка труда (Воронежская область), эта программа только вела к увеличению периода безработицы, в то время как в Челябинске наблюдался противоположный эффект.

## Врезка 2.2. Меры по снижению последствий кризиса

Преобладающими антикризисными программами АПРТ являются “общественные и временные работы”, на которые приходится около 72% всех средств, выделенных в рамках антикризисного пакета на занятость населения, и 87% всех участников (см. таблицу). На самом деле, название программы в определенной степени вводит в заблуждение, поскольку на самом деле она состоит из (i) субсидии к заработной плате работников, находящихся под риском увольнения (63% участников) и (ii) непосредственно создания новых рабочих мест (37% участников).

- Первый компонент программы состоит из кратковременных работ или схем неполной занятости, аналогичных разработанным во многих странах ОЭСР (ОЭСР, 2010) и направленных на сохранение рабочих мест и поддержку доходов трудящихся, которые находятся в неоплачиваемом отпуске или переведены на сокращенный рабочий день. Но, в отличие от стран ОЭСР, эти схемы предполагают выполнение их участниками общественных работ на предприятии (например, уборка помещений), или в районе проживания. ГСЗ компенсирует сниженную, из-за сокращения длительности рабочего дня, заработную плату до уровня минимальной зарплаты (4 330 рублей) плюс региональные надбавки и налоги на фонд заработной платы. В отношении максимальной продолжительности таких программ жестких требований не существует, но в 2009 году средний период подобной занятости составлял два месяца. Тем не менее, поскольку в большинстве регионов поименный учет участников таких программ не велся, работник мог участвовать в одной и той же программе несколько раз.
- Второй компонент состоит из общественных работ и рассчитан на трудоустройство безработных лиц, которые не получают пособий, или лиц, находившихся без работы свыше 6 месяцев. Такие общественные работы организуются как в частном, так и в государственном секторах, а работники получают минимальную заработную плату, а также региональные надбавки и возможные дополнительные компенсации, выплачиваемой предприятием в зависимости от вида работ. Участники программ также сохраняют право на пособие по безработице, если оно у них было.

В отношении работников, которым грозит увольнение, предприятия могут обращаться в центры занятости за субсидиями для организации профессиональной подготовки как на самом предприятии, так и в центрах обучения. Однако ГСЗ могут использовать федеральные средства только для финансирования расходов по обучению, т.е. заработную плату преподавателей, аренду помещения, приобретение учебных материалов и т.д., но не заработную плату участников программы. Заработную плату участникам должны выплачивать предприятия в соответствии с нормами, предусмотренными в Трудовом кодексе, коллективном договоре или индивидуальном трудовом контракте.

### Врезка 2.2. Меры по снижению последствий кризиса (продолжение)

Другие мероприятия включают в себя:

- (i) содействие индивидуальной трудовой деятельности в форме субсидий на создание бизнеса в размере максимального пособия по безработице за 12 месяцев (т.е. 58 800 рублей);
- (ii) субсидии на переезд для безработных, желающих переехать в регионы с лучшими перспективами на рынке труда (программа ориентирована на горожан, которые хотели бы переселиться в сельскую местность, но не наоборот), и
- (iii) оказание помощи крупнейшему автомобилестроительному предприятию в России, АВТОВАЗ, в форме субсидирования заработной платы работников, находящихся в неоплачиваемом отпуске или на неполном рабочем дне.

### Антикризисные мероприятия на рынке труда в 2009 году

#### Часть А. Участники

	Участники		Статус занятости участников (%)			
	Количество	в % от общего числа	безработный < 6 месяцев	безработный > 6 месяцев	Прочие безработные	Работники под риском увольнения
Общественные и временные работы	2 434 473	87	11	4	22	63
Обучающие программы	216 017	8	-	-	-	100
Гранты на переезд	11 033	0,4	22	6	64	8
Помощь в организации собственного дела	127 609	5	82	17	1	-
Помощь АВТОВАЗу <sup>1</sup>	14 651	0,5	-	-	-	100
<b>Всего</b>	<b>2 803 783</b>	<b>100</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>63</b>

## Врезка 2.2. Меры по снижению последствий кризиса (продолжение)

	Часть В. Расходы		Средняя продолжительность программы (дней)
	Расходы всего		
	Рублей ('000)	в % от общего числа	
Общественные и временные работы	25 570	72	57
Обучающие программы	1 354	4	32
Гранты на переезд	387	1	80
Помощь в организации собственного дела	7 523	21	-
Помощь АВТОВАЗу <sup>1</sup>	750	2	43
<b>Всего</b>	<b>35 584</b>	<b>100</b>	<b>-</b>

1. АВТОВАЗ – крупнейшая автомобилестроительная компания в России (около 100 тысяч рабочих), расположенная в г. Тольятти, и является крупнейшим градообразующим предприятием в Самарской области. В результате экономического кризиса объем продаж на предприятии резко упал, и компания была близка к банкротству. С целью предотвращения социальной напряженности правительство разработало специальную программу поддержки работников АвтоВАЗа, которая, в основном, опиралась на организацию уже упомянутых «общественных и временных работ».

Источник: Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).

**Система помощи безработным функционирует неэффективно**

В РФ наблюдаются значительные расхождения между уровнем безработицы согласно данным выборочного обследования рабочей силы (по определению МОТ) и уровнем регистрируемой безработицы по данным Федеральной службы занятости. В 2009 году зарегистрированный уровень безработицы составлял 2,8%, в то время как по данным МОТ – 8,5%. Для сравнения, уровень зарегистрированной безработицы в 18 странах ОЭСР, по которым имеются данные, составил в среднем 8,2% против 8,3%<sup>30</sup> по данным МОТ.

Эта разница в основном объясняется низким уровнем помощи, предлагаемой органами ГСЗ, которая препятствует регистрации в центрах занятости наиболее перспективных из безработных. Это связано с рядом факторов, включая: (i) низкий уровень пособия по безработице;

(ii) административные расходы, связанные с процедурой регистрации; (iii) отсутствие интересных вакансий; (iv) весьма ограниченные ресурсы, выделяемые на активные мероприятия на рынке труда и (v) широко распространенное мнение, что ГСЗ не может оказать реальной помощи. Обращаются в ГСЗ только работники, не имеющие квалификации (или востребованной квалификации), в то время как остальные в поиске работы полагаются на личные контакты, СМИ, ярмарки вакансий или частные агентства по найму персонала. В результате, ГСЗ на практике работает как служба социальной помощи, а не как служба занятости, и предприятия, как правило, сообщают ГСЗ о вакансиях, только когда не могут найти кандидатуру на рынке из-за плохих предлагаемых условий<sup>31</sup>. По данным статистического отчета Федеральной службы занятости, почти половина вакансий ГСЗ в 2009 году предлагалась с зарплатой ниже регионального прожиточного минимума и 60% этих вакансий предусматривали временное трудоустройство сроком менее трех месяцев.

Чтобы закрыть вакансии, компании чаще полагаются на средства массовой информации и интернет, а что касается вакансий, требующих наличия специальных технических навыков, – на частные или иностранные агентства по найму персонала, чьи услуги гораздо дороже. Такие агентства занимаются подбором кадров и имеют в своем распоряжении довольно большую и постоянно обновляемую базу данных. Стоимость их услуг обычно составляет от одного до двух месячных окладов сотрудника. Число частных агентств занятости постоянно растет, также как их значение, которое особенно велико в сфере финансов, торговли, информационных технологий и международного бизнеса (Denisova and Svedberg, 2005). Однако в настоящее время эти частные учреждения не играют важной роли в сокращении уровня безработицы.

Как работодатели, так и профсоюзы осознают недостатки системы занятости населения и объясняют их отсутствием ресурсов на проведение мер политики на рынке труда. В связи с этим, они считают желательным возвращение к системе страхования от безработицы на основе выплаты взносов (ср. врезку 2.1).

## 6. Отсутствие политики в области профессионального обучения

Несмотря на значительную долю населения с техническим образованием (ср. Главу 1), многие российские промышленные предприятия жалуются на недостаток квалифицированных инженерно-технических кадров на рынке труда. По данным проведенного Всемирным банком обследования конкурентоспособности и инвестиционного климата

в России, доля производственных предприятий, испытывающих нехватку специалистов, стала расти в 1999 году, и к 2005 году каждое четвертое предприятие жаловалось на нехватку персонала для удовлетворения ожидаемого спроса (Gimpelson *et al.*, 2009a)<sup>32</sup>. Особенно остро стоит вопрос нехватки квалифицированных рабочих, занятых ручным трудом: более половины опрошенных производственных предприятий сообщили, что испытывают дефицит в таких кадрах. В значительной степени нехватка рабочих такой квалификации может быть связана с неудовлетворительными условиями труда, которые эти предприятия могут предложить рабочим (ср. Главу 1). В то время как наиболее эффективно функционирующим предприятиям удастся привлечь работников с необходимой квалификацией, предлагая более высокую оплату труда, менее эффективные фирмы, удерживающиеся на плаву из-за слабой конкуренции на рынке продукции, оказываются не в состоянии предложить конкурентоспособную заработную плату, притом что они и не прилагают каких-либо усилий по привлечению или сохранению кадров (Gimpelson *et al.*, 2009a).

В то время как частота проведения профессиональной подготовки кадров в российской Федерации относительно высока, российские компании проводят обучение лишь для очень ограниченного числа своих сотрудников и в течение короткого промежутка времени. Данные обследования конкурентоспособности и инвестиционного климата в России свидетельствуют о том, что подготовку сотрудников без отрыва от производства проводят около 70% крупных и средних предприятий обрабатывающей промышленности в Российской Федерации (Tan *et al.*, 2007). Притом что этот показатель ниже по сравнению со странами Западной Европы, такими как Великобритания, Нидерланды и Швеция, в которых более 90% предприятий крупного и среднего бизнеса обучают своих сотрудников, он выше, чем в Португалии, Венгрии и Польше (OECD, 2005)<sup>33</sup>.

Тем не менее, на тех крупных и средних предприятиях обрабатывающего сектора, на которых работники имеют возможность обучения без отрыва от производства, лишь 8% квалифицированного персонала и 1% неквалифицированных рабочих получают официальную подготовку (Tan *et al.*, 2007). Эти сведения подтверждаются и данными по домохозяйствам согласно Российскому мониторингу экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), охватывающими как государственный, так и частный секторы экономики; в ходе опроса о прохождении обучения в 2003 году сообщили 7% работников (Лазарева, 2006)<sup>34</sup>. Этот показатель чрезвычайно низок по сравнению со странами ОЭСР, в которых средний процент взрослого населения, повышающего свою квалификацию, составляет 40% (OECD, 2005).

Средняя продолжительность обучения, согласно данным обследования домохозяйств РМЭЗ, составляла в 2003 году 47 дней (Лазарева, 2006), по сравнению с 2-3 неделями в производственных компаниях крупного и среднего бизнеса по данным обследования конкурентоспособности и инвестиционного климата в России (Gimpelson *et al.*, 2009a). Обучение работников без отрыва от производства в большинстве случаев финансируется предприятиями (68% в 2003 году, по данным РМЭЗ), особенно в обрабатывающей промышленности, где обучение практически полностью финансируется предприятиями.

После распада СССР система (почти) обязательной подготовки сотрудников предприятий, а также тесных связей предприятий с профессиональными образовательными учреждениями была разрушена (за исключением сфер здравоохранения и образования), и на сегодняшний день практически нет никакой (федеральной) политики, направленной на стимулирование обучения работников без отрыва от производства или повышение квалификации на протяжении всей трудовой жизни. Предприятиям не предлагается никаких финансовых стимулов для инвестирования в обучающие программы, в отсутствие прозрачной и заслуживающей доверие системы аттестаций и проблемы с получением ссуд на образование гражданами ведут к тому, что работники не хотят вкладывать собственные средства в повышение своей квалификации.

## 7. Заключение

Особенности рынка труда в России, изложенные в Главе 1, в частности, чуткое реагирование заработной платы и продолжительности рабочего времени на циклические изменения, а также сегментация рынка по различным направлениям, частично объясняются слабостью мер в сфере занятости и неразвитостью соответствующих институтов. Притом что для решения многих проблем нужны меры, выходящие за рамки рынка труда, например, меры налоговой политики и содействие конкуренции, развитие институтов и укрепление мер политики в сфере занятости могли бы содействовать становлению более справедливой и эффективной экономической системы.

Законодательство по защите занятости не отличается строгостью, за исключением норм, касающихся постоянных работников с непродолжительным стажем работы, при этом имеются многочисленные свидетельства тому, что положения трудового законодательства в Российской Федерации плохо исполняются. Причем исполнение законодательства, по-видимому, не стоит в перечне приоритетных задач правительства: в Федеральной инспекции по труду нехватка



персонала и низкие оклады. Повышение штрафов для работодателей, не соблюдающих трудовое законодательство, могло бы стать первым сдерживающим фактором и заставило бы работодателей соблюдать закон. Принудительное исполнение норм трудового законодательства в дальнейшем могло бы быть укреплено за счет увеличения численности инспекторов по труду с обязательным повышением заработной платы, чтобы снизить коррупцию. Неисполняемость законодательных норм укоренилось очень глубоко в результате сложившихся в Российской Федерации весьма специфических отношений государственных институтов и бизнеса, когда владельцы компаний нередко связаны с государственной деятельностью, а чиновничество занимается бизнесом. В обоих направлениях идет давление и ведет к повсеместной коррупции.

Существующая система заключения коллективных договоров на практике лишь в незначительной степени влияет на уровень заработной платы и условия труда. В связи с ограниченным влиянием профсоюзов, определение уровня заработной платы не только децентрализовано, но и практически полностью находится в руках работодателя. Официальная позиция профсоюзов очень часто аналогична той, что они занимали в советские времена, а именно профсоюзы действуют в качестве посредников между работодателями и работниками, в то время как появление более представительных профсоюзов по-прежнему ограничивается некоторыми положениями трудового законодательства и неисполнением других. Для устранения неравноправности в позициях при заключении коллективных договоров, можно предложить следующие реформы:

- Право на забастовку должно быть укреплено (i) расширением вопросов, по поводу которых могут проводиться забастовки, помимо тех, что касаются коллективного договора; (ii) упрощением процедур, регулирующих коллективные трудовые споры, и (iii) упрощением требований в отношении кворума;
- Необходимо пересмотреть положения трудового законодательства относительно представительства работников и разрешить профсоюзам без отделений принимать участие в коллективных договорах, к участию в коллективных переговорах должны быть допущены и профсоюзы, представляющие меньшинство;
- Свобода собраний должна быть обеспечена более эффективным принудительным исполнением.

Экономический кризис и быстрый рост уровня безработицы потребовали от системы социальной защиты и служб занятости обеспечить адекватную поддержку потерявшим работу и другим пострадавшим от кризиса работникам. Правительство отреагировало оперативным образом и представило пакет мер вскоре после возникновения первых

симптомов спада на рынке труда в начале 2009 года. Увеличение максимального размера пособия по безработице и введение программ кратковременных и общественных работ определенным образом ограничило социальные издержки, но система служб занятости отягощена глубоко укоренившимися функциональными проблемами, которые необходимо решать, чтобы сделать ее эффективной.

Центры занятости населения в настоящее время функционируют больше как службы социальной поддержки, нежели службы по трудоустройству населения. Несмотря на повышение в 2009 году, пособие по безработице слишком мало, чтобы вытянуть безработных из бедности, а скудость бюджетов АПРТ не позволяют центрам занятости оказывать эффективную помощь населению. В результате, центрам занятости не удается выйти на целевую группу лиц, недавно лишившихся работы, а основные ресурсы расходуются на социально уязвимые категории населения.

Для того чтобы усовершенствовать систему занятости в России, требуются серьезные структурные изменения. Создание продуманной системы страхования от безработицы позволило бы оказывать более эффективную финансовую поддержку тем, кто ищет работу, и создаст для работников, в том числе квалифицированных, серьезный стимул регистрироваться в качестве безработных. Это, в свою очередь, заставит предприятия сообщать о вакансиях в центры занятости и более активно участвовать в создании программ активных мер на рынке труда. Более эффективно функционирующая система служб занятости также будет способствовать большей прозрачности на рынке труда, что, в конечном итоге, создаст условия для легализации неформальной занятости. Чтобы избежать проблем 1990-х гг., сбор средств должен осуществляться централизованно (на федеральном уровне), а в отношении распределения ресурсов необходимо разработать понятные и прозрачные механизмы.

Увеличение в три раза бюджета на программы в сфере занятости для преодоления кризиса на рынке труда является шагом в верном направлении, но важно сохранить эти дополнительные ресурсы и после выхода из кризиса. Правительству Российской Федерации следует затем переориентировать программы активных мер и направить их на решение проблем структурной безработицы. Акцент на проектах краткосрочной занятости, хотя и полезный при временном спаде производства, в долгосрочной перспективе создает серьезные проблемы и может вызвать значительный дисбаланс на рынке труда. Таким образом, жизненно важным является упор на эффективные с точки зрения программы, облегчающие переход от безработицы к новой работе и сокращающие период незанятости: например, помощь в поиске работы

и консультирование; подготовка и образование; прямое создание рабочих мест. Органы власти в Российской Федерации в этом вопросе могли бы обратиться к успешному международному опыту и инвестировать средства в скрупулезную оценку действующих программ.

Для стимулирования обучения без отрыва от производства российское правительство могло бы разработать федеральную политику в области профессиональной подготовки. Основываясь на опыте стран ОЭСР, можно предложить несколько способов, например *(i)* введение прозрачной и надежной системы аттестации; *(ii)* финансовое стимулирование предприятий, например, в форме налоговых вычетов или схем сборов/грантов; *(iii)* создание индивидуальных счетов на обучение или выделение субсидий и/или *(iv)* содействие координации между системой образования и социальными партнерами.

## Примечания

1. Эмпирических данных о том, в какой мере это положение используется государственными службами занятости на практике, нет.
2. По результатам небольшого обследования, проведенного в 2002 году, 23 % коллективных соглашений содержат положения, регулирующие процедуры обязательного увольнения (Гимпельсон и Капелюшников, 2007). Однако эти положения, похоже, не оказывают существенного влияния, поскольку нет никакой разницы в частоте увольнений в компаниях, имеющих такие положения в коллективных договорах, по сравнению с фирмами без ограничений.
3. Сотрудники агентств по подбору временных работников включены в штат агентства, но работают в других компаниях, нуждающихся в их конкретных навыках, на период от нескольких часов до нескольких лет.
4. Согласно данным 2008 года веб-портала по борьбе с коррупцией в бизнесе (Business Anti-Corruption Portal, 2008), многие малые и средние предприятия предпочитают работать в теневой экономике, потому что предпочитают нестабильность неофициальной экономики нестабильности, связанной с ведением законного бизнеса.
5. С другой стороны, в регионах, где мало вариантов трудоустройства (*например*, в городах с одним градообразующим предприятием), работодатели стараются избегать увольнения работников, чтобы сохранить хорошие отношения с органами власти, зачастую совершенно необходимые для их выживания (World Bank, 2010b).
6. В 2003 году дела о нарушениях трудового законодательства составляли 12,8% всех гражданских дел (Gorbacheva, 2006).
7. По данным обследования, проведенного для Главы 2 публикации ОЭСР «Перспективы занятости 2008 г.», число рабочих на одного инспектора труда составило около 14 200 в Чешской Республике, 6 700 в Венгрии, 9 800 в Польше и 9 300 в Словацкой Республике. Кроме того, в Чешской Республике, Польше и Словакии инспекторы труда составляют лишь от 50 % до 60 % от общей численности сотрудников инспекций труда.
8. По данным обследований предприятий Всемирным Банком, в 2005 году менее 15 % предприятий с численностью работников от 2 до 10 сотрудников проходили инспекции соблюдения условий труда и социальной защиты.

9. До 1996 года инспекция труда проводилась только профсоюзами и финансировалась из фондов социального обеспечения.
10. В 2010 году Министерство здравоохранения и социального развития представило федеральному правительству проект предложений об увеличении штрафов, налагаемых инспекцией труда, до 500 000 рублей.
11. На практике, однако, значение показателя охваченности профсоюзами ограничено, так как многие члены профсоюзов не знают, что они в него входят.
12. Боргнэс (Borgnäs, 2006) отмечает, что рекомендуемые минимальные нормы зачастую не приносят практически никакой пользы для профсоюзов на более низком уровне.
13. В 2009 г. 13 из 58 отраслевых соглашений были подписаны только федеральным правительством и представителями профсоюзов. В конце 2007 г. организациями работодателя не было подписано более половины из 61 отраслевого соглашения, а в 2005 г. работодатели подписали 5 из 57 отраслевых соглашений.
14. Даже в секторах, имеющих отношение к государственным служащим, таких, как здравоохранение и образование, Министерство финансов не представлено в переговорах, с тем, что соглашение не может содержать каких-либо обязательств, имеющих бюджетные последствия.
15. По мнению Clarke (2007b), это отражает тот факт, что региональные соглашения являются договором не между профсоюзами и работодателями, а между правительством и народом, причем профсоюзы выступают в качестве назначенных правительством представителей народа.
16. Согласно официальным данным, с тех пор охват коллективными соглашениями на уровне рабочих мест несколько улучшился. В 2009 г. было зарегистрировано 230 тыс. коллективных соглашений, охвативших около 29 млн человек, или 42 % от общего числа трудящихся.
17. Например, по данным проведенного Самарским университетом опроса по проблемам труда и социальной сферы на предприятиях области, в 2006 году только 15 % работников посчитали, что профсоюз пользуется каким-либо влиянием на их предприятия. Результаты опроса анализируются в докладе *Проблемы труда, трудовых отношений и качества жизни*, Самара, 2007 г.
18. Конфликты по поводу условий труда, не включенных в коллективный договор, определяются как индивидуальные трудовые споры между каждым работником и работодателем и должны быть урегулированы в Комиссии по трудовым спорам.

19. Например, на крупнейшем заводе по производству автомобилей в России «АвтоВАЗ» (105 000 человек), традиционный профсоюз никогда не приглашает независимый профсоюз для создания совместной комиссии по переговорам.
20. Международная конфедерация профсоюзов также сообщает некоторые данные об практике дискриминации профсоюзов, включая запугивание, жестокое обращение, притеснения, увольнения, а в некоторых случаях физическое насилие (ITUC, 2009). В январе 2010 года два дела были переданы независимыми профсоюзами в Комитет МОТ по свободе объединений с одобрения ФНПР. Эти дела связаны с рядом нарушений прав профсоюзов, в том числе органами государственной власти. Они до сих пор не урегулированы.
21. Бывшее государственное предприятие алюминиевой промышленности, на котором побывал Секретариат, имело довольно сложную систему и 4 разных показателя на уровне цеха или отдела, например, по выполнению должностных обязанностей, соблюдению правил техники безопасности и выполнению графика.
22. По данным Федеральной службы по труду и занятости, работодатели отказались принять региональные соглашения в 10 из 18 регионов, в которых в первом полугодии 2008 года введен региональный минимальный размер оплаты труда.
23. Москва – богатый регион, в котором средняя заработная плата в два раза выше, чем в средней показатель по стране. Самара и Татарстан – средне-богатые регионы; там средняя заработная плата составляет, соответственно, 100% и 80% от средней зарплаты по стране. Северная Осетия и Дагестан относятся к числу беднейших регионов, в которых средняя зарплата равна половине средней заработной плате по стране (*Источник: Обследование структуры заработной платы, октябрь 2007 г.*).
24. В 2009 году средняя зарплата федеральных служащих состояла из фиксированной части в 43%, компенсаций в 16% и поощрения в 41%.
25. По данным Росстата, соотношение 10% самой высокой средней заработной платы и 10% самой низкой средней заработной платы в сфере государственного управления снизилось с 13.8 в 2007 году до 9.8 в 2009 году из-за значительного меньшего увеличения в верхнем дециле заработных плат (+26%), чем в нижнем (+78%).
26. На самом деле, верхняя граница пособия по безработице была установлена на уровне ниже минимального прожиточного минимума, который в IV квартале 2009 года составлял 5 144 рубля. В 2008 году максимальный уровень пособия по безработице составлял 18% от средней заработной платы.

27. *Источник:* Отчет Федеральной службы статистики о предоставлении государственных услуг в сфере содействия занятости и Федеральная служба труда и занятости.
28. В Москве, например, предельный уровень жилищных расходов в общем доходе домохозяйства равен 3%, если доход в домохозяйстве на одного человека составляет от 800 до 2000 рублей; 6% - от 2000 до 2500 рублей и 10%, если доход на одного человека превышает 2500 рублей. При превышении предельных сумм домохозяйства получают жилищные субсидии на покрытие соответствующих расходов. Однако субсидии выплачиваются соразмерно площади жилого помещения согласно социальным нормам. Например, для одиноко проживающего человека социальная норма составляет 33 квадратных метра. Излишки жилой площади не подлежат субсидированию.
29. Например, в Республике Татарстан на каждого сотрудника приходится по 100-200 клиентов, и он принимает около 30 человек в день, на каждое интервью отводится около 15 минут. В Самаре сотрудники называют себя «инспекторами», а ищущие работу во время разговора стоят перед застекленной стойкой.
30. *Источник:* ОЭСР, «Основные экономические показатели» и выборочное обследование рабочей силы.
31. По данным Центра занятости населения Самары, в Центр передаются около 35% всех вакансий по Самарской области.
32. Гимпельсон и др. (Gimpelson *et al.* 2009a) использует данные обследования конкурентоспособности и инвестиционного климата в России, которое было проведено в 2005 году Всемирным банком и Высшей школой экономики и содержит репрезентативную выборку приблизительно 1 000 крупных и средних предприятий (с численностью сотрудников от 100 человек и более) в обрабатывающем секторе.
33. Корректное сравнение данных по частоте подготовки невозможно, поскольку в данных ОЭСР включены предприятия численностью более 250 сотрудников и предприятия численностью 50-249 сотрудников, тогда как в данных обследования – 100 и более.
34. Лазарева (2006) использует данные российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), общероссийского репрезентативного обследования почти 5000 домохозяйств, в котором с 1992 по 2007 год было 16 волн повторного панельного обследования.

## *Литература*

- Akhmedov, A., I. Denisova, and M. Kartseva (2003), “Active Labor Market Policies in Russia: Regional Interpretation Determines Effectiveness?”, CEFIR Working Paper No. 37, Centre for Economic and Financial Research at the New Economic School, Moscow.
- Ashwin, S. and S. Clarke (2003), *Trade Union in Russia and Industrial Relations in Transition*, Palgrave Macmillan.
- Borgnäs, K. (2006), “Centralisation and Collective Bargaining in Russia – The Effectiveness of Trade Unions in Ten Different Sectors”, [www.lotcobistand.org/pdf/Kollektivavtal\\_Ryssland.pdf](http://www.lotcobistand.org/pdf/Kollektivavtal_Ryssland.pdf)
- Business Anti-Corruption Portal (2008), *Russia Country Profile*, [www.business-anti-corruption.com](http://www.business-anti-corruption.com).
- Clarke, S. (2007a), *The Development of Capitalism in Russia*, Routledge Contemporary Russia and Eastern Europe Series.
- Clarke S. (2007b), “The State of the Russian Unions”, *Journal of Labor Research*, Vol. XXVIII, No. 2, Spring.
- Denisova, I. (2003), “Russia’s Federal Employment Service”, *Beyond Transition*, Vol. 14, No. 1-3, p. 33.
- Denisova, I. and M. Svedberg (2005), “The governance of employment and economic development”, presented at the conference on “Employment, Economic Development and Local Governance in North West Russia” in St Petersburg, 21 September.
- Gimpelson, V., R. Kapelyushnikov, and A. Lukyanova (2009a), “Stuck Between Surplus and Shortage: Demand for Skills in the Russian Industry,” IZA Discussion Paper, No. 3934, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Gimpelson, V., R. Kapelyushnikov and A. Lukyanova (2009b), “Employment Protection Legislation in Russia: Regional Enforcement and Labour Market Outcomes”, IZA Discussion Paper, No. 4484, Institute for the Study of Labor, Bonn.



- Гимпельсон В. и Р. Капелюшников (2007), *Заработная плата в России – эволюция и дифференциация*, Высшая школа экономики, Москва
- Gimpelson, V. and D. Lippoldt (2001), “The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil”, Rowman & Littlefield Publishers.
- Gorbacheva, Z. (2006), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations: Russia*, Supplement No. 309, Kluwer Law International, The Netherlands.
- Зубаревич Н. (2007), “Бюджетные механизмы социальной политики регионов”, конференция в Московском государственном университете (26 ноября), брошюра на русском языке.
- ICFTU (2006), “Russian Federation: Annual Survey of Violations of Trade Union Rights”, [www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991223858&Language=EN](http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991223858&Language=EN).
- ITUC (2009), “Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Russian Federation”, International Trade Union Confederation, <http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=0&Lang=EN>.
- Kuznetsov, A. and L. Goncharenko (2008), “Tax Reforms in Russia: The Introduction of the Unified Social Tax”, in R.W. McGee (ed.), *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies*, [www.springerlink.com/content/r188866g28110614/](http://www.springerlink.com/content/r188866g28110614/).
- Лазарева О. (2006) “Обучение на рабочем месте в России: определяющие факторы и отдача”, РПЭИ № 06/05, Высшая школа экономики, Москва.
- OECD (2005), *Promoting Adult Learning*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- Tan, H., Y. Savchenko, V. Gimpelson, R. Kapelyushnikov, and A. Lukyanova (2007), “Skill Shortages and Training in Russian Enterprises,” IZA Discussion Paper, No. 2751, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Tchetvernina, T., A. Moscovskaya, I. Soboleva and N. Stepantchikova (2001), “Labour Market Flexibility and Employment Security,” ILO Employment Paper No. 2001/31, International Labour Office, Geneva.

- Tchetvernina, T. (2009), “Trade Unions in Transitional Russia – Peculiarities, Current Status and New Challenges”, Russian Research Center Working Paper Series No. 16, June.
- Urban Institute (2007), “Improving the Efficiency of Social Assistance and Employment Assistance Programs in Combating Poverty: Republic of Tatarstan,” Independent Institute of Social Policy, Urban Institute, Washington DC.
- Федеральная государственная инспекция труда (2009), *Федеральная инспекция труда, годовой отчет за 2008 г.*, Москва
- Федеральная государственная инспекция труда (2008), *Федеральная инспекция труда, годовой отчет за 2007 г.*, Москва
- Venn, D. (2009), “Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 89, OECD Publishing, Paris.
- World Bank (2003), *The Russian Labor Market: Moving from Crisis to Recovery*, Washington DC.
- World Bank (2005), “Russian Federation: Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform”, Washington DC.
- World Bank (2010b), *Russian Economic Report*, No. 22, Moscow, June.
- Yakovlev, E. and E. Zhuravskaya (2008), “Reforms in Business Regulation: Evidence from Russia”, Center for Advanced Studies Working Paper Series, Higher School of Economics, Moscow.

## *Приложение 2.А1*

### **Защита занятости в Российской Федерации**

Для сравнения степени жесткости законодательства в сфере защиты занятости в разных странах и в разные периоды ОЭСР был разработан метод вычисления показателя строгости норм защиты по 21 пункту по шкале от 0 до 6, где 0 соответствует абсолютно гибким нормам, а 6 – максимально жестким (Venn, 2009). Каждая оценка взвешивается для получения сводных индексов по трем основным направлениям: (1) меры защиты занятости для постоянных работников, направленные на защиту от индивидуального сокращения; (2) регулирование временных форм занятости и (3) дополнительные требования в отношении коллективных увольнений. На основе этих трех индексов рассчитывается итоговый балл, отражающий жесткость законодательства в сфере защиты занятости в стране в целом. В нижеследующей таблице приведены оценки норм по защите занятости в Российской Федерации на основе ее Трудового кодекса по состоянию на 2009 год.

Таблица 2.A1.1. Оценка защиты занятости в Российской Федерации, 2009 г.

Компонент	Субкомпонент	Законодательство	Баллы	Индекс ответственности, вытекающей из трудовых отношений
Процедурные недочеты	1. Процедуры уведомления	Профсоюз уведомляется за 11 дней в отношении членов профсоюза и за 1 день в отношении других сотрудников	3	Постоянные контракты = 2,8/6
	2. Задержка уведомления о начале		1	
Уведомление и вых. пособие при увольнении сотрудника не по его вине	3. Период уведомления после	2 месяца	6	
	4 года	2 месяца	4	
	20 лет	2 месяца	1	
	9 месяцев	2 месяца	4	
	4 года	2 месяца	3	
Сложность увольнения	5. Определение несправедливого увольнения	Следует предпринять попытку перевода и/или переобучения для адаптации к новой работе сотрудника до его увольнения	4	
	6. Испытательный срок	3 месяца	4	
	7. Компенсация	6 месяцев	1	
	8. Восстановление	Всегда возможно	6	
	9. Максимальный срок опротестования	1 месяц	1	

Таблица 2.A1.1. Оценка защиты занятости в Российской Федерации, 2009 г. (продолжение)

Компонент	Субкомпонент	Законодательство	Баллы	Индекс ответственности, вытекающей из трудовых отношений
Срочные контракты	10. Законные основания для срочных контрактов	Существуют исключения как со стороны работодателя, так и сотрудника	2	
	11. Максимальное число последовательных контрактов	Ограничения отсутствуют	0	
	12. Максимальный совокупный срок действия	60 месяцев	1	
Агентства по временному трудоустройству	13. Виды работ, по которым разрешено прибегать к услугам АВТ	Условия аналогичны срочным контрактам, законодательной базы в отношении работы агентств по найму временного персонала	1,5	Временные контракты = 1,1/6
	14. Ограничение на число продлений контракта	Ограничений не существует	2	
	15. Максимальный совокупный срок	60 месяцев	1	
	16. Авторизация и отчеты для АВТ	Требований не существует	0	
	17. Равные условия и зарплата для АВТ	Нет требований в отношении равноправных условий	0	
Коллективное увольнение	18. Определение коллективного увольнения	Дополнительные законодательные нормы применяются в случае увольнения 50 чел. и больше	1,5	Коллективное увольнение = 1,5/6
	19. Дополнительные требования к уведомлению	Необходимо уведомлять профсоюзы в отношении их членов	1,5	
	20. Дополнительные задержки	30 дней	3	
	21. Прочие специальные затраты работодателя	Нет дополнительных требований	0	

Источник: Трудовой кодекс Российской Федерации по состоянию на март 2009 года.



**From:**  
**OECD Reviews of Labour Market and Social  
Policies: Russian Federation 2011**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264118720-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2011), "Reinforcing labour market institutions: (Russian version)", in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264119345-5-ru>

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).