

Глава 8. Рынок труда

Основные выводы и рекомендации:

- Основные макроэкономические показатели рынка труда (уровень занятости, уровень безработицы) находятся на хорошем уровне. Отраслевая структура занятости ухудшается, растет удельный вес неформально занятых, бюджетный сектор остается чрезмерно большим.
- Темп создания новых рабочих мест крайне низок. Реаллокация рабочей силы со старых на новые рабочие места идет медленно, хотя мобильность рабочей силы высокая. Трудовые издержки предприятий растут и дестимулируют создание новых рабочих мест.
- Трудовое законодательство остается избыточно жестким, содержит противоречия с другими разделами законодательства, применяется выборочно. Это ослабляет социальную защиту работников и создает антистимулы к созданию рабочих мест.
- Необходимо перейти от защиты уже созданных рабочих мест к защите работников на рынке труда. Нормы ТК должны стать более простыми, прозрачными и менее обременительными. В ТК следует ввести нормы, обеспечивающие институциональное разнообразие форм занятости, особенно постиндустриальных: заемный труд, дистанционная занятость, гибкие графики.
- Целесообразно перевести политику социальной защиты на рынке труда на страховые принципы (страховка от утраты работы вместо пособия, опережающее консультирование работников Службой занятости).
- Следует создать Национальную систему квалификаций и профессиональных стандартов, которая заменит ЕТКС.

1. Анализ ситуации. Структурные искажения

Макроэкономические показатели говорят о вполне удовлетворительном состоянии рынка. Уровень занятости остается достаточно высоким (более 65%), а уровень безработицы – весьма низким (менее 7%). Серьезной проблемой безработица является в основном в моногородах и на Северном Кавказе (где она измеряется двузначными цифрами). В крупных городах безработица остается низкой. Уровень долгосрочной безработицы в целом по стране – стабильный. Стабилизация занятости во многом объясняется крайне гибкой заработной платой, которая позволяет сдерживать трудовые издержки предприятий и избегать массового высвобождения работников.

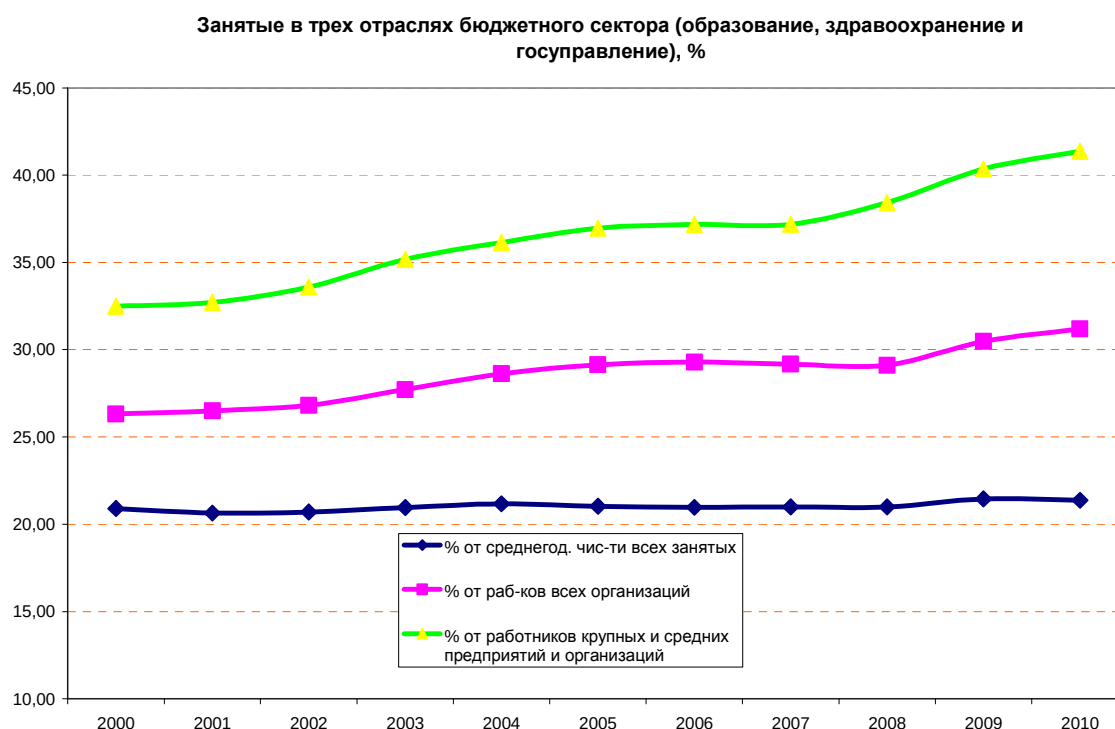
Вместе с тем *структура занятости остается крайне неудовлетворительной.* Во время экономического роста 2000-х гг. общая численность занятых в экономике росла, но занятость в корпоративном секторе (в организациях со статусом юридического лица) сокращалась. При этом росла численность занятых в некорпоративном, в неформальном секторе экономики. Российская экономика не реагировала на экономический рост созданием новых рабочих мест, а продолжала и продолжает уходить в тень. К 2011 году в неформальном секторе работало примерно от 20 до 30% всех занятых, что значительно больше, чем в развитых странах, хотя и меньше, чем в странах Латинской Америки.

Итак, *структура занятости смещается не в направлении диверсифицированной, высокопроизводительной, высокотехнологичной и инновационной экономики, а в противоположном направлении.* Большая и растущая доля неформального сектора сигнализирует о неблагоприятной институциональной среде для создания новых и расширения действующих предприятий.

Это не единственное структурное искажение на рынке труда:

- *низкий темп создания новых рабочих мест ведет к консервации массивного сегмента рабочих мест с низкой производительностью труда;*
- *бюджетники постепенно вытесняют занятых в коммерческом секторе:* доля бюджетного сектора среди всех занятых в корпоративном секторе превысила 30% (а в секторе крупных и средних предприятий и организаций превышает 40%);
- *человеческий капитал используется недостаточно эффективно, нарушена координация между рынками труда и образования* (примерно каждый третий занятый не использует имеющиеся у него знания и профессиональные навыки);
- *чрезмерный оборот рабочей силы* (высокие показатели наймов и увольнений) *дестимулирует инвестиции предприятий в профессиональное обучение сотрудников;*
- *реальный уровень социальной защиты работников занижен, а формальный – завышен.*

Доля бюджетного сектора (образование, здравоохранение и госуправление) в общей занятости, %



В целом динамика структуры занятости отражает неблагоприятные тенденции в российской экономике: *отсутствие движения в направлении модернизации и недостаточный рост эффективности производства*. Модернизирующаяся и реструктуризирующаяся экономика должна генерировать новые рабочие места более высокого качества, чем имеющиеся (более технологически продвинутые, высокопроизводительные, требующие высокого уровня образования и квалификации).

Интенсификация создания новых рабочих мест – ключ к решению многих проблем рынка труда, профессионального образования и социальной политики в целом. Именно создание рабочих мест определяет структурный «заказ» на специалистов и квалифицированных работников в системе профобразования и задает границы спроса со стороны рынка труда на работников-мигрантов. Спрос на труд произведен относительно спроса на товары и услуги. И если спрос в экономике слаб, рынок труда сам по себе не может это исправить. Исправление указанных структурных недостатков занятости зависит не столько от настройки институтов рынка труда, сколько от функционирования рынков товаров и капитала, общей институциональной среды, качества инвестиционного климата. Прямое государственное финансирование создания рабочих мест способно не исправить, но скорее усугубить ситуацию, искажая реальную картину рыночного спроса и цены труда.



Угроза экономическому росту

Несколько особенностей рынка труда угрожают экономическому росту:

- **неблагоприятные демографические тенденции**, проявляющиеся в начинающемся сокращении численности экономически активного населения;
- **рост издержек на труд**, связанный с низким уровнем конкуренции на рынке труда и с постепенным укреплением рубля.

Эти тенденции носят долгосрочный структурный характер; их преодоление в краткосрочной и среднесрочной перспективе малореально. Однако возможно сдерживать и компенсировать негативное влияние этих тенденций. Наоборот, недостаточный учет этих особенностей ведет к усугублению негативного эффекта. Так, повышение ставки социальных страховых взносов до 34% увеличило общие затраты фирм на труд и «клин» между ними и заработной платой, получаемой работником. Это способствовало снижению конкурентоспособности российской продукции и уходу зарплат в тень.

Ключевая проблема— низкие темпы создания новых рабочих мест. Даже новые рабочие места часто оказываются "плохими", т.е. малопродуктивными, низкооплачиваемыми, не требующими высокого образования и квалификации, не оформленными официально. Негативный тренд к свертыванию занятости в формальном секторе и ее увеличению в неформальном удастся переломить только в случае, если изменятся общие условия ведения бизнеса.

Ключ к решению этой задачи лежит в радикальном улучшении делового климата в экономике: ослабление бремени регулирования, снижение коррупционной нагрузки, отказ от управления экономикой «в ручном режиме», устранение из деловых отношений силовой составляющей и пр. Мировой опыт показывает, что высокие темпы создания

"хороших" рабочих мест могут поддерживаться только в институциональной среде, дружественной по отношению к предпринимательству и инновационной активности.

Занятость в неформальном и полужформальном секторах, % от всех занятых в экономике



**Разбухание занятости в некорпоративном секторе до 22-23 млн. (почти треть от всех занятых).
2000-2010-е гг.: Δ общей занятости = +4 млн.;
 Δ занятости на КИС = -7 млн.**

Институциональные ограничения: регулирование и информсмент

Регулирование рынка труда может оказывать и позитивное, и негативное влияние на темпы экономического роста и динамику создания новых рабочих мест. Высокие барьеры и издержки, устанавливаемые законодателем в интересах защиты работника, повышают стабильность трудовых отношений. Однако они могут оказывать и сильное негативное влияние на рынок труда, в особенности в условиях неоконченной реструктуризации экономики. *Трудовое законодательство в России избыточно жесткое, а степень его информсмента (особенности его применения) трудно прогнозируема и колеблется от полного безразличия к нарушениям до чрезмерного административного вмешательства.* Это повышает неопределенность на рынке труда, а потому дестимулирует создание рабочих мест. Хотя работодатели не считают трудовое законодательство главной проблемой предприятий, это связано с тем, что оно крайне плохо соблюдается.

Трудовое законодательство по-прежнему возлагает на работодателей очень *большие издержки, связанные с регулированием занятости и зарплаты.* Это касается найма, увольнений, продолжительности рабочего времени, выплаты премий, и немалого списка соцобязательств. По степени жесткости трудового законодательства Россия превосходит

почти все развитые страны и находится в одном ряду со странами с самыми зарегулированными рынками труда, Мексикой и Турцией. На практике это очень часто приводит к результатам, прямо противоположным ожидаемым: нормы трудового законодательства перестают соблюдаться.

Действующий Трудовой кодекс (ТК) не выполняет своего предназначения. Из-за чрезмерной жесткости при слабых механизмах инфорсмента он во многих случаях способствует не повышению, а снижению социальной защищенности работников, выталкивая их за границы правового поля – в сферу неформальных трудовых отношений. В то же время ***ТК игнорирует реалии, уже ставшие нормой для рынка труда – дистанционную работу, заемный труд, работу физических лиц по найму, частичную занятость.*** Это подталкивает и работодателей, и наемных работников к нарушению норм законодательства. ***ТК усиливает неравенство на рынке труда: дает значительные преимущества уже имеющим работу,*** но ослабляет позиции выпускников профессиональных учебных заведений, работников старших возрастов, женщин, выходящих на рынок труда после длительного перерыва, безработных.

Из-за многочисленных поправок ТК превратился во внутренне противоречивый документ со множеством нестыковок, непрозрачных и двусмысленных норм. Даже законопослушный работодатель искусственно поставлен в условия, стимулирующие нарушения ТК, что делает его беззащитным перед надзорными органами и формирует коррупционный потенциал надзора, что ведет к деградации его качества. Сильнее всего от этого страдает малый бизнес.

2. Сценарии развития ситуации

Инерционный

Этот сценарий предполагает продолжение политики, проводившейся в предшествующее десятилетие в условиях консервации общего институционального режима экономики. В условиях отсутствия модернизации экономики модернизация рынка труда малореальна и на неё нет спроса. Этот сценарий означает сохранение ориентации на поддержание имеющейся структуры рабочих мест и сдерживание массового высвобождения рабочей силы. В условиях открытой экономики и действия неблагоприятных тенденций на рынке труда, описанных выше, это приведет к ухудшению конкурентоспособности российских товаров.

В случае, если экономика избежит серьезных макроэкономических шоков, выбор этого сценария представляется наиболее вероятным.

Реформы, затрагивающие функционирование рынка труда, требуют значительной политической воли и сопряжены с рисками в краткосрочной перспективе. Они требуют серьезной технической проработки и комплементарных мер в других сферах экономики и социальной политики. А потому требуют времени.

Инерционный сценарий сохраняет в среднесрочной перспективе основные тенденции. Занятость будет поддерживаться на высоком уровне, а безработица – колебаться вокруг нынешних значений, близких к естественному уровню. Структура занятости будет плавно меняться в неблагоприятном направлении: доля бюджетного

сектора будет оставаться неизменной, коммерческий формальный сектор продолжит сокращаться, удельный вес неформального сектора в занятости может возрасти. Будет расти доля в занятости торговли и строительства – преимущественно за счет небольших и локально действующих фирм, технологически простых и менее чувствительных к институциональному климату. Новые предприятия будут создаваться в ограниченном количестве и с небольшой численностью, а старые и крупные предприятия продолжат сокращения персонала. Многие из них будут постепенно выдавливаться с рынка. Спрос на труд будет оставаться подавленным и вялым.

Рост производительности труда в этом сценарии будет оставаться слабым, социальная защита – избирательной, диспропорции между уровнем и профилем образования и выполняемой работой – усиливаться. Дифференциация в заработной плате не сократится. Рынок труда еще жестче сегментируется, повысится дифференциация по заработной плате. Ограниченными останутся возможности для профессиональной реализации и полноценного использования человеческого капитала.

Модернизационный

Этот сценарий предполагает постепенное разворачивание взаимосвязанных структурных реформ по всему институциональному полю, включая институты рынка труда. Реформы исходят из необходимости:

- синхронизации изменений на рынке труда с ускорением структурных сдвигов в экономике (структурной и институциональной модернизацией);
- стимулирования создания новых и эффективных рабочих мест и роста производительности труда;
- роста заработной платы и сокращения неравенства на рынке труда;
- сдерживанию роста неформальной занятости.

Различия в темпах роста ВВП между возможными сценариями на начальном этапе периода не кажутся определяющими, однако увеличатся в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Дерегулирование товарных рынков и рынка труда должно облегчить создание новых предприятий. Поток новых рабочих мест (и связанных с ними вакансий) будет формировать спрос на человеческий капитал и новые профессиональные компетенции. Конкуренция на рынке труда, учитывая сокращение численности населения, будет оказывать повышающее давление на зарплату, гармонизированное с ростом производительности труда.

Этот сценарий может быть реализован лишь при проведении комплексного пакета экономических реформ. Его осуществление в любом случае будет постепенным.

3. Предлагаемые меры для модернизационного сценария

(подробнее см. в Приложении)

Совершенствование трудового законодательства и его правоприменения

Предлагаемые меры направлены на снятие барьеров к созданию рабочих мест, порождаемых неэффективной системой трудовых отношений. Их можно выразить формулой *«переход от защиты действующих рабочих мест к защите работников на рынке труда»*. Реализация этих мер предполагает скоординированное движение в нескольких направлениях. Чтобы стимулировать создание новых рабочих мест, рынок труда должен стать более гибким.

Ключевым здесь является совершенствование трудового законодательства с целью *снижения издержек увольнения при условии обеспечения равного и обязательного для всех информента законов о труде*. Нормы ТК необходимо сделать более простыми, прозрачными и менее обременительными, одновременно повышая эффективность механизмов контроля за их соблюдением. Совершенствование трудового законодательства должно идти под знаком его "рационализации", устранения многочисленных внутренних противоречий, отказа от откровенно нерациональных норм (например, поддержки донорства за счет предприятий) и восполнения пробелов (неурегулированность вопроса о дистанционном труде и др). Кроме того, в ТК необходимо ввести правовые нормы, обеспечивающие институциональное разнообразие форм занятости, в т.ч. постиндустриальных (заемного труда, дистанционной занятости, гибких графиков работы и т.п.).

Повышение трудовой мобильности

Одним из самых серьезных препятствий реализации модернизационного сценария является низкая территориальная мобильность рабочей силы. Масштабы программы содействия переезду в другую местность для замещения рабочих мест незначительны. Вклад в повышение территориальной мобильности рабочей силы могли бы внести программы иного типа, в центре которых находились бы крупные предприятия, испытывающие хроническую нехватку кадров. Обеспечение ими жилья для вновь прибывших работников могло бы существенно активизировать перемещение рабочей силы из экономически депрессивных в быстроразвивающиеся регионы.

Сроки реализации:

2012:

- формирование комплексного плана по реформированию и кодификации трудового законодательства,
- разработка предложений по внесению в ТК норм, регулирующих труд иностранных работников, заемный труд, дистанционный труд, работу по найму у физических лиц,
- разработка концепции повышения территориальной мобильности рабочей силы.

2013:

- начало реализации плана по реформированию и кодификации трудового законодательства,
- разработка плана повышения территориальной мобильности рабочей силы.

Совершенствование механизмов социальной защиты

В условиях низкой безработицы и сдерживания высвобождения рабочей силы на крупных и средних предприятиях спрос на услуги системы соцзащиты ограничен. Он сдерживается и низким пособием по безработице. Лишь каждый третий безработный обращается в службы занятости за пособием и содействием в трудоустройстве. Спрос на активные программы также незначителен и слабо структурирован, поскольку предложение вакансий мало, и они связаны с низкоквалифицированным трудом или низкооплачиваемой занятостью. Активные программы нацелены на решение текущих задач, не связанных со стратегическими целями развития экономики, необходимостью перехода к непрерывному профессиональному образованию.

Увеличение масштабов реаллокации увеличит спрос на пассивные и активные программы занятости, изменит требования к их качественному содержанию. Это потребует изменения активной политики на рынке труда, расширения целевой группы участников активных программ, прежде всего – программ профессиональной подготовки и переподготовки. Составной частью активной политики должно быть создание научно-обоснованной системы оценки эффективности.

Пассивная политика на рынке труда (политика поддержки дохода) постепенно должна переходить на ***страховые принципы***, как это принято в странах ОЭСР, постепенно увеличивая коэффициент замещения. И тем самым облегчить процесс реаллокации рабочей силы. Изменение принципов проведения активной и пассивной политики на рынке потребуют увеличения спектра и диверсификации посреднических услуг, расширения целевой аудиторий государственной службы занятости. Активные программы, реализуемые ею, должны быть сфокусированы на повышении эффективности соединения работников (а не только зарегистрированных безработных) и рабочих мест на рынке труда. Службы занятости должны заниматься опережающим консультированием, ведя базу данных не безработных, а работников.

Сроки реализации:

2012:

- анализ реализации активных и пассивных программ занятости. Разработка концепции активной политики на рынке труда. Формирование проекта программы,
- аналитическое обоснование необходимости перехода к страховым принципам выплаты пособий по безработице. Разработка программы перехода к страховой системе выплат пособий по безработице.

2013:

- разработка предложений по внесению изменений в закон о занятости,
- разработка механизмов и направлений реализации концепции непрерывного профессионального образования через систему государственной службы занятости,

2014:

- Начало реализации программ.

Отказ от избыточной поддержки предприятий

Необходим отказ государства от экстралегальных методов воздействия на предприятия. Поддержка властями неэффективных предприятий в обмен на их отказ от сокращения занятости – это путь «в никуда». Повышение производительности труда невозможно без активного перераспределения рабочей силы с менее эффективных предприятий, из менее перспективных секторов – на более эффективные и перспективные. Мировой опыт показывает, что такое перераспределение – главный источник роста производительности труда. В условиях пост-кризисного восстановления российской экономики представляется необходимым отказываться от «кризисной» практики поддержки предприятий.

Стимулирование повышения квалификации и развития профессиональных навыков

Предлагается сформировать *национальную систему квалификаций и профессиональных стандартов*. Ее целью должно стать повышение конкурентоспособности рабочей силы, создание системы поддержки права работника на признание (оценку и присвоение) профессиональной квалификации, совершенствование механизмов координации рынка профессиональных образовательных услуг и рынка труда. Предлагается:

- подготовить изменения в законодательные и иные нормативные правовые акты, предусматривающие определение правовых основ национальной системы квалификаций работников, разработку и применение национальной рамки квалификаций, профессиональных стандартов, справочников профессий и квалификаций, а также подтверждения и присвоения квалификации;
- утвердить Национальную рамку квалификаций;
- определить (создать) пилотные структуры, осуществляющие присвоение квалификаций. Провести их аккредитацию (внесение в реестр организаций, присваивающих квалификации по видам профессиональной деятельности);
- в течение 3–5 лет заменить действующий ЕТКС системой профессиональных стандартов. Запустить механизм обновления квалификационных характеристик на основе профессиональных стандартов;
- создать интернет-ресурс по вопросам национальной системы квалификаций в России, содержащий базы данных и реестры квалификаций, профессиональных стандартов, сертификатов о квалификации, органов (организаций) по развитию

профессиональных квалификаций, органов, присваивающих профессиональную квалификацию и т.д.).

Предлагается разработать и внедрить *электронный паспорт работника*. Он представляет собой пластиковую карту, содержащую идентификационную (персонификация лица-держателя) и образовательную (информация об уровне образования, дополнительном профессиональном образовании, пройденных курсах, имеющихся лицензиях и сертификатах и пр., для научных работников – об их участии в исследовательских проектах, грантах и т.п.) информацию о работнике. Электронный паспорт работника станет «сигналом» об уровне и качестве профессиональных компетенций работника, что повысит информационную прозрачность рынка труда, а также будет стимулировать инвестиции в обучение и повышение квалификации.