

# ОБЗОРЫ ОЭСР ПО РЫНКУ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ





**ОБЗОРЫ ОЭСР ПО РЫНКУ  
ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ  
ПОЛИТИКЕ:  
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**2011 г.**



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

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

**При цитировании просьба ссылаться на настоящую публикацию:**

ОЭСР (2011 г.), *ОБЗОРЫ ОЭСР ПО РЫНКУ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ: РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ*, публикация ОЭСР.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119345-ru>

ISBN 978-92-64-11933-8 (печатное издание)

ISBN 978-92-64-11934-5 (PDF)

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

Исправления к публикациям ОЭСР можно найти в Интернете по адресу: [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

© OECD 2011

---

Вы можете копировать, загружать или печатать материалы ОЭСР для собственного пользования, вы также можете включать цитаты из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в собственные документы, презентации, блоги, интернет-сайты и учебные материалы при условии указания ОЭСР как источника и владельца авторских прав. Все запросы на открытое или коммерческое использование, а также на право перевода должны направляться на [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Запросы на разрешение на фотокопирование разделов настоящего материала для открытого или коммерческого использования должны направляться на Copyright Clearance Center (CCC) на [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) или в Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC) на [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Предисловие*

Мировой финансовый кризис прервал длительный период устойчивого экономического роста в России. Влияние кризиса на уровень занятости и безработицы оказалось мягким по сравнению с серьезным спадом производства. Основные изменения рынка труда произошли за счет сокращения рабочего дня и особенно заработной платы. Несмотря на недавний выход из кризиса, российский рынок труда по-прежнему остается крайне несбалансированным, что выражается в его широко-масштабном сегментировании и в значительном неравенстве доходов. Для улучшения баланса между эластичностью рынка труда и защитой работников России необходимо укреплять институты рынка труда. Это может быть сделано путем усиления принудительных мер соблюдения трудового законодательства, содействия представительству интересов работников и ведению коллективных переговоров, развития инспекции условий труда, повышения эффективности программ активного рынка труда и устранения возможности использования гражданско-правовых договоров для установления трудовых отношений, поскольку они не обеспечивают (или недостаточно обеспечивают) защиту занятости.

Уровень бедности и неравенство в уровне доходов остаются выше среднего показателя по ОЭСР. Семейная политика направлена на повышение уровня рождаемости, но она не эффективна в борьбе с бедностью, так как 60% бедных составляют работающие взрослые и дети. Социальная политика ориентирована на пенсионеров и инвалидов, и в последние годы выплаты пенсионерам значительно увеличились. По официальным данным, недавняя реформа предполагает «искоренение» бедности среди пенсионеров, но ставит под вопрос долгосрочную финансовую устойчивость системы частного пенсионного обеспечения. Быстрое старение населения подчеркивает необходимость пересмотра низкого пенсионного возраста (при котором выплачиваются пенсии, и который часто отличается от реального возраста выхода на пенсию) в России, а также сокращения возможности досрочного ухода на пенсию. России необходимо переориентировать свою социальную политику на более эффективную поддержку семей, чтобы позволить родителям совмещать работу и выполнение семейных обязанностей.

В данном обзоре освещены некоторые ключевые для Российской Федерации вопросы занятости и социальной политики. Обзор подготовлен Комитетом по занятости, труду и социальным вопросам в рамках оценки присоединения Российской Федерации к Конвенции ОЭСР.

16 мая 2007 года Советом ОЭСР было принято решение начать дискуссию с Россией о ее членстве в ОЭСР. Дорожная карта присоединения Российской Федерации к Конвенции ОЭСР, в которой излагаются условия вступления, а также описывается процесс вступления, была принята 30 ноября 2007 года. В рамках обсуждения Дорожной карты, Совет ОЭСР запросил чтобы некоторые комитеты ОЭСР предоставили свои официальные заключения по Российской Федерации. Комитет по занятости, труду и социальным вопросам должен был проанализировать рынок труда России и ее социальную политику, для того чтобы подготовить официальную оценку соответствия российской политики в этих областях уровню стран-членов ОЭСР. На основе официальных заключений, полученных от комитетов ОЭСР, и другой соответствующей информации, Совет ОЭСР примет решение о вступлении Российской Федерации в ОЭСР.

В настоящее время идут переговоры с Россией о ее вступлении в ОЭСР. Официальное заключение Комитета по занятости, труду и социальным вопросам, упомянутое выше, будет отправлено Совету ОЭСР отдельно, а выводы, изложенные в настоящем обзоре, не должны помешать последующим обсуждениям и принятию Советом решения о вступлении России в Организацию.

Обзор подготовлен Виллемом Адема, Виерле Миранда, Энн Вурч и Татьяной Гординой при содействии Люси Хьюлетт, Марлен Мойер и Александры Бычковой, под общим руководством Стефано Скарпетта. В обзоре учитываются исчерпывающие комментарии Джона П. Мартина, Моники Квайсер и Эда Уайтхауса. Подготовка этого доклада длилась со второй половины 2008 года до начала 2011 года (и самые последние данные относятся к этому периоду времени). Он был обсужден на заседании Комитета по занятости, труду и социальным вопросам 22 октября 2010 года.

## *Содержание*

<b>Акронимы и сокращения</b> . . . . .	11
<b>Оценки и рекомендации</b> . . . . .	13
<b>Глава 1. Динамичный, но сегментированный рынок труда</b> . . . . .	37
1. Мировой кризис положил конец десятилетию высокого экономического роста, но идет оживление экономики . . . . .	38
2. Реальная заработная плата остается основной корректирующей переменной на рынке труда . . . . .	40
3. Рынок труда высокодинамичен, но сильно сегментирован . . . . .	52
4. Региональные расхождения значительны, но сокращаются . . . . .	62
5. Уровень образования занятого населения высок, но в среднем качество относительно низкое . . . . .	66
Примечания . . . . .	69
Литература . . . . .	71
<b>Глава 2. Укрепление институтов рынка труда</b> . . . . .	75
1. Введение . . . . .	76
2. Защита занятости не является существенным ограничением для работодателя . . . . .	76
3. Слабое принудительное исполнение трудового законодательства . . . . .	80
4. Переговоры о заключении коллективного договора мало сказываются на уровне заработной платы и условиях труда . . . . .	84
5. Низкий уровень расходов на осуществление политики в области рынка труда в России . . . . .	94
6. Отсутствие политики в области профессионального обучения . . . . .	104
7. Заключение . . . . .	106
Примечания . . . . .	110
Литература . . . . .	114
<i>Приложение 2.А1. Защита занятости в Российской Федерации</i> . . . . .	117

<b>Глава 3. Более эффективная и справедливая поддержка трудоспособного населения</b> .....	121
1. Введение .....	122
2. Неравномерное распределение доходов и бедность .....	123
3. Социальная политика в России .....	135
4. Семейная политика .....	150
5. Заключение .....	156
Примечания .....	160
Литература .....	162
<i>Приложение 3.A1. Некоторая общая статистика</i> .....	168
<i>Приложение 3.A2. Сползание в бедность и выход из нее</i> .....	171
<b>Глава 4. Обеспечение достаточных и финансово устойчивых пенсий в России</b> .....	175
1. Введение .....	176
2. Уровень бедности среди пенсионеров .....	177
3. Демографические изменения будут иметь огромное влияние на российское общество .....	181
4. Пенсионная политика за последние 20 лет .....	185
5. Пенсионная система 2010 года: реформы по обеспечению достаточности пенсионных выплат .....	189
6. Финансовая устойчивость .....	202
7. Заключение .....	207
Примечания .....	212
Литература .....	214
<b>Таблицы</b>	
Таблица 1.1 Особенности трудоспособного населения России, 1992-2009 гг. ....	41
Таблица 1.2 Неполная занятость на предприятиях крупного и среднего бизнеса .....	47
Таблица 1.3 Занятость по основным отраслям экономики в Российской Федерации .....	54
Таблица 1.4 Добровольные и вынужденные увольнения, 1992-2009 гг. ...	58
Таблица 1.5 Неформальная занятость в России, 2007 г. ....	59
Таблица 2.A1.1 Оценка защиты занятости в Российской Федерации, 2009 г. ...	118
Таблица 3.1 В наибольшей степени подвержены риску бедности в России дети и молодежь .....	131



Таблица 3.2	Проживание в больших домохозяйствах, в городских районах, занятость, присутствие пенсионера в домохозяйстве и занятие сельским хозяйством для собственных нужд значительно снижает риск бедности . . . . .	133
Таблица 3.3	Денежные выплаты на социальные нужды, не связанные с выплатой пенсии (за исключением здравоохранения и жилищного обслуживания) . . . . .	141
Таблица 3.4	Монетизация федеральных льгот и соответствующие ставки выплат инвалидам. . . . .	148
Таблица 3.5	Сочетание работы и семейной жизни в Российской Федерации представляется трудной задачей . . . . .	151
Таблица 3.A1.1	Суммарная статистика распределения доходов; официальные данные за 1989 – 2007 гг. . . . .	169
Таблица 3.A1.2	Относительная бедность, измеренная на основе доходов и расходов, 1994-2007 гг. . . . .	169
Таблица 4.1	Пенсионные выплаты резко выросли с 2008 года, средний размер социальной пенсии достиг минимального прожиточного уровня . . . . .	179
Таблица 4.2	Примерно одна треть пенсионеров России работает. . . . .	180
Таблица 4.3	Население России, согласно прогнозам, сокращается и стареет. . . . .	184
Таблица 4.4	Классификация пенсионной системы России . . . . .	190
Таблица 4.5	Ставки обязательных взносов для лиц, родившихся после 1967 г. . . . .	192
Таблица 4.6	Ожидаемая продолжительность жизни в стандартном пенсионном возрасте, мужчины и женщины, 2000-2050 гг.. . . . .	195
Таблица 4.7	Пенсионный коэффициент замещения для мужчины со средней заработной платой: анализ чувствительности . . . . .	200
Таблица 4.8	Пенсионные доходы и расходы, 2009 г. . . . .	202

## Рисунки

Рис. 1.1	ВВП и ВВП на душу населения в Российской Федерации и странах ОЭСР, 1996-2011 гг. . . . .	38
Рис. 1.2	Процентное изменение в реальном ВВП от максимума до минимума. . . . .	40
Рис. 1.3	Циклические изменения уровня занятости и безработицы в России и странах ОЭСР . . . . .	43
Рис. 1.4	Молодые мужчины (от 15 до 24 лет) и городские работники особенно пострадали во время кризиса . . . . .	45
Рис. 1.5	Относительное значение экстенсивных и интенсивных предельных уровней трудовых затрат в корректировке на рынке труда в России . . . . .	46

Рис. 1.6	Циклические изменения занятости, заработной платы и производительности труда в России и странах ОЭСР, 2009 г.	48
Рис. 1.7	Текучесть кадров на российских крупных и средних предприятиях, 1992-2009 гг.	52
Рис. 1.8	Использование временных контрактов в Российской Федерации, 1999-2009 гг.	55
Рис. 1.9	Эволюция занятости на несельскохозяйственной работе в сельской местности по институциональному типу предприятий, 1990-2006 гг.	56
Рис. 1.10	Средняя продолжительность занятости на одном предприятии в зависимости от уровня образования и отрасли, 1994, 2000 и 2007 гг.	57
Рис. 1.11	Неравенство в оплате труда в Российской Федерации (2000 и 2009 гг.) и некоторых странах ОЭСР (2008 г.).	60
Рис. 1.12	Среднемесячная заработная плата и доля в общей занятости по формам собственности, 2007 г.	61
Рис. 1.13	Региональные отличия в Российской Федерации, 1992-2009 гг.	63
Рис. 1.14	Региональный уровень безработицы и значение занятости в государственном секторе, 2007 г.	64
Рис. 1.15	Уровень образования в Российской Федерации и странах ОЭСР, 2005 г.	66
Рис. 1.16	Ежегодные расходы на образовательные учреждения в расчете на одного учащегося в процентах к ВВП на душу населения, 2005 г.	68
Рис. 2.1	Жесткость норм защиты занятости в России и ОЭСР, 2008 г.	77
Рис. 2.2	Количество дел о нарушении трудового законодательства на 1000 работников	81
Рис. 2.3	Вид зарегистрированных нарушений трудового законодательства, 2008 г.	83
Рис. 2.4	Количество дней забастовки на тысячу работников	88
Рис. 2.5	Отношение минимального размера оплаты труда к средней зарплате, уровень и изменение.	90
Рис. 2.6	Распределение доходов работающих на полной ставке, по отраслям, 2007 г.	92
Рис. 2.7	Расходы на осуществление политики в области рынка труда в России и в странах ОЭСР	96
Рис. 2.8	Коэффициент замещения чистого дохода на начальном этапе безработицы в отношении лиц, имевших ранее средний уровень оплаты труда, 2008 г.	98
Рис. 3.1	Высокий уровень бедности и широкий диапазон распределения доходов по сравнению с большинством стран ОЭСР	124

Рис. 3.2	Различия в доходах в новом тысячелетии практически не изменились . . . . .	125
Рис. 3.3	Абсолютная бедность снизилась в начале нового тысячелетия, но почти отсутствует рост относительного дохода бедного населения. . . . .	127
Рис. 3.4	С 1994 г. разрывы бедности для большей части малоимущего населения снижаются. . . . .	130
Рис. 3.5	Уровень бедности в Москве ниже среднего по стране . . . . .	134
Рис. 3.6	Государственные расходы на социальные нужды в России растут с середины 2000-х гг. . . . .	138
Рис. 3.7	Государственные расходы на социальные нужды в России ниже, чем в большинстве стран ОЭСР, особенно в отношении поддержки доходов трудоспособного населения и расходов на здравоохранение . . . . .	142
Рис. 3.8	Число получающих пособие по инвалидности резко выросло в 1990-х годах, но число новых заявлений в последние годы снизилось, и численность получателей стабилизировалась . . . . .	144
Рис. 3.9	Уровень рождаемости в России значительно снизился с конца 1980-х гг. . . . .	155
Рис. 3.A1.1	Структура расходов на не связанные с пенсионным обеспечением социальные выплаты до и после реформы монетизации. . . . .	170
Рис. 3.A2.1	Условные вероятности пребывания в бедности и избегания бедности (относительная бедность). . . . .	172
Рис. 4.1	Уровень бедности населения в возрасте 65 лет и старше в России вдвое выше, чем в среднем по ОЭСР . . . . .	178
Рис. 4.2	Около четверти людей в возрасте старше 65 лет являются бедными . . . . .	179
Рис. 4.3a	Ожидаемая продолжительность жизни в России остается низкой и не выросла за последние 40 лет . . . . .	182
Рис. 4.3b	Ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин в возрасте 65 лет, 2007 г. (или последний год, по которому имеются данные); 2008 г. для России . . . . .	183
Рис. 4.4	Государственные расходы на пенсии в России ниже среднего показателя по ОЭСР, а основные тенденции сильно отличаются . . . . .	186
Рис. 4.5	Изменчивость пенсионных выплат по отношению к заработной плате в России . . . . .	187
Рис. 4.6	Коэффициент замещения для обязательных пенсий в России соответствует среднему значению по ОЭСР. . . . .	200
Рис. 4.7	Уровень пенсионных взносов в России значительно выше среднего по ОЭСР . . . . .	207



## Акронимы и сокращения

АПРТ	Активная политика в области рынка труда
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВРП	Валовой региональный продукт
ВЭБ	Внешэкономбанк
ГСЗ	Государственные службы занятости
ЕС	Европейский Союз
ЕСН	Единый социальный налог
ЕТС	Единая тарифная сетка
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МПУ	Минимальный прожиточный уровень
МРОТ	Минимальный размер оплаты труда
НДФЛ	Налог на доходы физических лиц
НОБУС	Национальное обследование бюджетов домашних хозяйств и участия в социальных программах
НПФ	Негосударственный пенсионный фонд
ОБДХ	Обследование бюджетов домашних хозяйств
ОКР	Общий коэффициент рождаемости
ОКВЭД	Общероссийский классификатор видов экономической деятельности
ППС	Паритет покупательной способности
ПФРФ	Пенсионный фонд Российской Федерации

РМЭЗ	Всероссийский мониторинг экономического положения и здоровья населения
Росстат	Федеральная служба государственной статистики
Роструд	Федеральная служба по труду и занятости
СНГ	Содружество независимых государств
СТР	Статистика трудовых ресурсов
ФНПР	Федерация независимых профсоюзов России
ФСС	Фонд социального страхования

## Оценки и рекомендации

### К более эффективному рынку труда и более справедливому обществу

---

*Финансовый кризис сильно ударил по российской экономике...*

---

Мировой финансовый кризис оказал серьезное влияние на российскую экономику и рынок труда. Общий объем производства в России во время кризиса снизился почти на 11%, что значительно больше падения производства в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в целом — 5% за тот же период. Влияние кризиса было даже еще более сильным, если учесть высокие темпы экономического роста, наблюдавшегося в России до кризиса. Фактически *совокупные потери роста* — если сравнивать с ростом производства, который мог бы произойти, если бы не кризис, — оцениваются в 19% против 8% в странах ОЭСР. Восстановление экономики началось с третьего квартала 2009 г. и проявилось в снижении безработицы и росте реальной заработной платы. Согласно последним прогнозам ОЭСР, в 2010–2011 гг. рост может составить от 4 до 5%.

---

*... и прервал длительный период устойчивого экономического роста и сокращения бедности...*

---

Кризис прервал длительный период устойчивого экономического роста, результатом которого стали заметное улучшение ситуации на российском рынке труда и существенное снижение официального уровня бедности. При сравнении с установленным правительством прожиточным минимумом уровень *крайней* нищеты с начала нового тысячелетия сократился более чем вдвое, снизившись с 29% в 2000 году до 13% в 2009 году. В период экономического кризиса 2008–2009 гг. уровень крайней нищеты

оставался довольно устойчивым, в основном из-за того что изменения рынка труда влекли за собой значительное сокращение рабочего времени вместо увольнений. Кроме того, существенная корректировка реальной заработной платы была уравновешена в нижней части распределения, благодаря заметному увеличению минимальной заработной платы в 2009 г. в совокупности с существенным увеличением выплат пенсионерам.

---

*... в то время как неравенство доходов остается на высоком уровне*

---

Однако несмотря на значительное снижение уровня крайней нищеты, уровень относительной бедности, измеряемый по стандартным ориентировочным показателям ОЭСР в 50 % среднего семейного дохода (с поправкой на размер семьи), в 2008 году находился на уровне 17%. В сравнении с другими странами неравномерность распределения доходов остается достаточно высокой: согласно официальным данным Росстата, показатель неравенства доходов – коэффициент Джини – в 2009 году составлял 0,43 против 0,31 в среднем по странам ОЭСР.

---

*До начала глобального экономического кризиса показатели занятости заметно улучшились...*

---

Благодаря повышенному спросу на рабочую силу, вызванному стабильным экономическим ростом, использование трудовых ресурсов росло в течение десяти лет до 2008 года. Процент занятости населения в возрасте от 15 до 64 лет вырос с самой низкой исторической точки в 62% в 1999 году до 69% в 2008 г., что более чем на 2% превышает средний показатель по ОЭСР. Такой уровень занятости связан с высокой степенью занятости женщин – черта, унаследованная от советской эпохи. Однако из-за значительного «накопления» рабочей силы в 1990-х годах уровень занятости вырос намного меньше, чем объем производства за десятилетие до 2008 года. С другой стороны, после сильнейшего спада в 1990-х наблюдался продолжительный и существенный рост реальных доходов населения.

---

*Влияние кризиса на уровень занятости и безработицы оказалось на удивление умеренным*

---

Как в ряде европейских стран и в Японии, влияние кризиса на уровень занятости и безработицы в России оказалось на удивление мягким, по



сравнению с серьезным спадом производства, и основные изменения рынка труда произошли за счет сокращения рабочего дня и особенно заработной платы. Уровень безработицы (по данным МОТ для населения 15–64 лет) вырос с 6,4% в 2008 году до 8,5% в 2009 году против 8,3% в среднем по ОЭСР. Как и в большинстве стран ОЭСР, молодежь и мужская часть российского населения больше всего пострадали от кризиса, а вот тенденцию роста занятости пожилых людей экономический спад вспять не обратил. Значительная часть изменений на российском рынке труда во время кризиса выразилась в форме сокращения рабочего дня, достигнув 3,7%, что схоже со средним показателем 4% в странах ОЭСР.

---

*Реальная заработная плата остается основным механизмом регулирования на рынке труда*

---

Реальный доход заметно изменился во время кризиса, подобно тому, как это происходило в 1990-е годы, в начале перехода к рыночной экономике. Сначала реальный прирост заработной платы оставался высоким (+10% в 2008 году), но в 2009 году стал отрицательным (–1,6%). Если принять во внимание докризисные тенденции, то циклическое падение реальной заработной платы было в 10 раз больше, чем в странах ОЭСР. Учитывая, что в России до половины заработной платы работника зачастую зависит от доходности его фирмы, доходы некоторых работников могли даже снизиться в реальном выражении. Тем не менее значительное увеличение минимального оклада труда, введенное в январе 2009 года, возможно, смягчило этот эффект.

---

*Несмотря на недавние улучшения, российский рынок труда все еще остается крайне сегментированным*

---

- **Рост занятости наблюдался в основном за счет рабочих мест низкой квалификации:** «чистый» рост числа рабочих мест наблюдался только в некорпоративном секторе. До 2010 года служащие такого рода предприятий не имели права на установленное законом пособие по безработице и могли рассчитывать только на минимальное, очень маленькое пособие. Кроме того, трудовое законодательство не достаточно развито в отношении некорпоративного сектора, контролировать который намного сложнее и накладнее.
- **Существенно увеличилось число нетипичных трудовых контрактов, в то время как нерегулярная занятость остается**

**ограниченной.** До 2008 года доля нестандартных трудовых договоров постоянно росла, причем в основном за счет временных договоров, а также гражданско-правовых соглашений, по которым работодатели не должны делать отчисления на социальное страхование и на которые не распространяются нормы приема на работу и увольнения, а также устные договоры, которые сложно отследить. Как и в странах ОЭСР, с наступлением кризиса работающие по таким нетипичным договорам первыми потеряли работу. С другой стороны, неофициальная занятость в России, похоже, довольно ограничена: без договора работают около 4% работников против почти 20% в Чили и 27% в Мексике.

- **Продолжает сохраняться значительное неравенство в группах крупного и среднего бизнеса.** Некоторые предприятия смогли достичь высокого уровня производительности, что позволило им обеспечить своих работников хорошей заработной платой и обучением. Однако многие другие предприятия выживают только за счет существования барьеров для выхода конкурентов на рынок и эффекта географической изоляции: они предлагают низкую заработную плату и плохие условия работы, постоянно при этом жалуются на недостаток квалифицированной рабочей силы.
- **Несмотря на некоторые улучшения, неравенство между регионами остается значительным.** Лучшие показатели имеют крупные города и регионы, богатые природными ресурсами, там уровень безработицы в 2009 году был ниже 5%, в то время как в регионах Северного Кавказа и южной Сибири уровень безработицы составляет более 20% (вплоть до максимума в 53%). В неэффективных регионах основными создателями рабочих мест были местная и региональная администрации, которые нанимали вспомогательный персонал в таких секторах, как образование и здравоохранение. И хотя в государственном секторе заработная плата была недавно повышена, ее уровень остается низким по сравнению с частным сектором, что отчасти объясняет неравенство доходов по регионам. Кроме того, географические различия в доходах отличаются устойчивостью, поскольку мобильность трудовых ресурсов в регионах остается очень низкой, особенно из-за того что люди попадают в «ловушку» бедности (ситуация, при которой малоимущему невыгодно работать, т.к. в этом случае он лишится социальной помощи. — *Прим. ред.*).
- **Неравенство доходов хотя и снижается, но остается на высоком уровне.** Коэффициент Джини среднемесячных доходов снизился с 0,48 в 2000 году до 0,42 в 2009 году, но остался более высоким, чем в любых странах ОЭСР (по которым есть данные). Судя по всему,

наиболее важная движущая сила в создании неравенства доходов — это региональные различия в доходах, обусловленные большой географической разницей в стоимости жизни и надбавками к заработной плате на Крайнем Севере. Заработная плата также существенно зависит от типа собственности фирмы: наиболее высокие заработки в иностранных и совместных российско-иностранных компаниях, а самые низкие — в муниципальном секторе.

---

*Высокий уровень текучести кадров в основном обусловлен увольнениями работников по собственному желанию с целью поиска лучшего рабочего места*

---

Хотя текучесть кадров в России всегда была на высоком уровне, этот процесс еще больше усилился во время затянувшегося периода восстановления экономики, предшествующего финансовому кризису. В 2007 году примерно один из четырех работников крупных и средних предприятий увольнялся по собственному желанию. За этой средней цифрой скрывается, однако, заметное неравенство по секторам и группам работающих. В 1990-х многие квалифицированные работники государственного сектора перешли в частный сектор, однако менее эффективные сотрудники остались в госсекторе, несмотря на ухудшение условий занятости. А среди производственных рабочих низкой квалификации текучесть кадров, напротив, очень высока и продолжает расти. Многие из них до сих пор заняты очень тяжелой работой, имея при этом низкую зарплату и плохие условия труда, и поэтому часто увольняются добровольно в поисках более привлекательных предложений. Поскольку фирмы практически самостоятельно определяют размер зарплаты, рабочие зачастую увольняются, если оплата слишком мала. Даже в период недавнего кризиса более одной пятой работников уволили по собственному желанию.

**«Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР» представляет собой хорошую основу для оказания содействия России в организации большего числа рабочих мест более высокого качества**

«Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР 2006 года»<sup>1</sup> служит многосторонней стратегической основой для увеличения числа рабочих мест и заработной платы в странах ОЭСР. Эта стратегия определяет ряд общих принципов, которые имеют отношение и к России: в рамках обеспечения стабильных экономических условий «Переоценка стратегий трудоустройства» подчеркивает необходимость установить прозрачную и не слишком сложную нормативно-правовую базу, позволяющую фирмам найти правильные стимулы для инвестирования, приема на работу и

обучения сотрудников, а в конечном итоге — способствовать росту производительности и объема производства. При этом у людей будут стимулы для поиска работы, соответствующей их способностям, а также для вложения средств в улучшение своих навыков и компетентности.

---

*Добиться большего равновесия между эластичностью рынка труда и защитой работников*

---

Многие из вышеназванных проблем могут быть решены благодаря политике реформ, проводимых за пределами рынка труда с целью увеличения конкуренции на рынке сбыта, обеспечения соблюдения законов и предоставления более благоприятных условий для бизнеса, поскольку такие реформы приведут к созданию и развитию более эффективных и конкурентоспособных видов частной деятельности (см. OECD, 2009a). Однако многое еще необходимо сделать для улучшения политики и развития институтов рынка труда, чтобы способствовать увеличению количества рабочих мест и повышению их качества в Российской Федерации. Например, совершенно необходимо добиться большего равновесия между эластичностью рынка труда и гарантированным доходом. Гибкость заработной платы в России очень велика, но это не всегда способствует привязанности работников к рабочему месту, достойным инвестициям в кадровый капитал или повышению производительности труда. В этом отношении еще многое можно сделать для дальнейшего развития законодательных основ ведения коллективных переговоров, что поможет расширить представительство различных действующих лиц на рынке труда, перераспределить пока еще неравномерно представленные на рынке позиции рабочих и работодателей, а также обеспечить большую степень координации в установлении заработной платы и разработке мер политики. Также необходимо оказывать более эффективную поддержку безработным в рамках активных мер на рынке труда. Эти меры должны включать в себя увеличение пособия по безработице (которое остается низким, несмотря на существенное увеличение во время кризиса) наряду с привлечением инвестиций в рентабельную и активную политику на рынке труда, а также в государственные центры занятости, чтобы обеспечить эффективную помощь безработным в поиске рабочих мест.

---

*Нормы защиты занятости недостаточно жесткие, за исключением работников с небольшим стажем...*

---

Российские нормы по защите занятости *постоянных* работников относительно жесткие в том случае, если у работника небольшой стаж

работы, т.к. сроки уведомления об увольнении и выходное пособие не зависят от стажа. Таким образом затраты на увольнение работников с небольшим стажем, таких, как, например, молодежь, достаточно высоки. С другой стороны для работников, имеющих средний или большой стаж работы, нормы по защите занятости не достаточно жесткие. Такая же ситуация и с коллективными увольнениями, которые обычно рассматриваются как индивидуальные. Нормы по защите занятости работников, с которыми заключены временные договоры, достаточно свободные. Увеличение, по сравнению с 2000 г., категорий работников, с которыми можно заключать временные договоры, а также ситуаций, при которых эти договоры можно использовать, могло бы стать желаемым сдвигом в этой области. Тем не менее имеющаяся у работодателей возможность использовать вместо трудовых договоров гражданско-правовые, которые не обеспечивают (или недостаточно обеспечивают) работникам защиту занятости, а также отсутствие норм регулирования субподрядов и работы агентств временного трудоустройства граждан, негативно сказывается на работниках и способно стать причиной противоречивой двойственности в управлении.

Поправки к Трудовому кодексу, сделанные в 2006 г., могли в значительной мере расширить область его применения. Тем не менее, с середины 1990-х гг. работодатели все чаще прибегают к гражданско-правовым и устным контрактам, которые позволяют им не соблюдать (нарушать) трудовое право, в особенности в отношении социальных выплат, выплат помимо заработной платы и соблюдения норм приема на работу и увольнения. Более 6% наемных работников работали в соответствии с такими контрактами в 2008 г., и поэтому они не были защищены трудовым правом. Это является причиной сегментации рынка труда, поэтому необходимо лишить работодателей возможности использовать такие контракты.

---

*...но трудовое право применяется  
неравномерно*

---

Кроме того, есть доказательства, что трудовое право применяется неравномерно. Как было указано выше, уровень увольнений по собственному желанию работников был в России исключительно высок, в то время как уровень увольнений по инициативе работодателей достаточно низок. То же самое происходило и во время кризиса: в 2009 г. уровень сокращений составлял лишь 2% против 22% увольнений по собственному желанию. Это заставляет предполагать, что часть из этих увольнений являлись «принудительными добровольными увольнениями». Простым способом вынудить работника уйти – сократить изменяемую часть его заработной платы. Но работодатели могут также прибегать к административным

отпускам и ухудшению условий труда, чтобы заставить работника уволиться. Данные о распределении заработной платы также показывают, что минимальный размер оплаты труда не всегда применяется в бедных регионах, в том числе и в секторе регионального и местного самоуправления. Похоже, что менеджеры не воспринимают трудовое законодательство как сдерживающий их фактор и докладывают, что нарушения трудового права находятся на низком уровне. Тем не менее, кажется, существуют значительные различия в применении трудового законодательства фирмами, что, возможно, способствует общей неопределенности, отличающей атмосферу деловой активности в России. Тесная связь между правительством (на всех уровнях) и основными частными фирмами (ОЕСД, 2009а), похоже, в некоторых случаях ослабляет давление, оказываемое на работодателей с целью соблюдения ими трудового законодательства, но в то же время может позволить правительственным органам надавить на работодателей с целью избежать временных сокращений в тех отраслях, где у работников мало возможностей найти работу.

---

*Необходимо усилить поддержку инспекции труда*

---

Число инспекторов труда на одного работника близко к рекомендациям МОТ для стран с переходной экономикой, но намного ниже, чем в восточноевропейских странах ОЭСР. Кроме того, у инспекторов условий труда в России нет вспомогательного персонала для помощи в работе, а количество инспекторов на одного работника сильно различается в зависимости от региона. Если принять во внимание имеющиеся в наличии на данный момент ресурсы, по оценкам правительства России, каждое предприятие будет проходить проверку раз в 20 лет. Предприятия малого бизнеса, где нарушения трудового законодательства происходят чаще, инспектируются очень редко. Более того, существуют доказательства того, что низкооплачиваемые инспекторы часто пытаются извлечь незаконную денежную выгоду, вместо проведения качественной проверки случаев нарушения закона и плохих условий труда. Среди комплекса мер, введенных в начале 2000-х гг. с целью улучшения условий для ведения бизнеса в Российской Федерации, было сокращение числа инспекторов труда на 15% и ограничение количества инспекций для одного предприятия. Тем не менее, уменьшение количества инспекторов не решает проблему. Вместо этого, наряду с другими мерами по борьбе с коррупцией, необходимо повысить заработную плату инспекторов, чтобы привлечь более квалифицированный персонал и уменьшить заинтересованность в незаконной денежной выгоде, поскольку сейчас инспекторы получают гораздо меньше, чем люди с таким же образованием, но работающие в других отраслях. Кроме того, необходимо

существенно повысить штрафы за нарушение трудового законодательства, налагаемые на предприятия и частных предпринимателей, с тем, чтобы усилить роль штрафов в сдерживании нарушений.

---

*Плохо развита система коллективных переговоров, а заработная плата устанавливается работодателями*

---

Несмотря на относительно большое число членов профсоюзов и предоставление российским законодательством права на коллективные переговоры на национальном, отраслевом и региональном уровнях, а также на уровне предприятий, *де-факто* количество коллективных переговоров достаточно ограничено, а их влияние на определение заработной платы и условий труда очень скромное. На национальном уровне генеральными соглашениями устанавливаются общие цели, которые не применяются напрямую, и минимальные стандарты, которые являются низкими и потому необязательными. Региональным соглашениям заметно не хватает представительства работодателей при их разработке, и эффективность таких договоров с точки зрения заработной платы и условий труда тоже невелика, т.к. они содержат слишком мало ограничений для предприятий. Около 42% работников трудятся в рамках коллективных договоров, которые были заключены на уровне рабочего места, но это работники либо государственного сектора, либо предприятий с определенной долей участия государства. Более того, соглашения на уровне рабочего места зачастую устанавливают только общие цели для работодателей и профсоюзов, и максимум, что они делают, это закрепляют *фиксированную часть оклада*, которая обычно составляет немногим более 50% общего оклада. Таким образом работодатели свободны в определении размера оплаты труда и делают это на основе переговоров с некоторыми рабочими или маленькими группами рабочих. Изменяемая часть оклада обычно устанавливается с учетом эффективности предприятия, хотя это более или менее формализовано на многих предприятиях. Кроме того, после введения в декабре 2008 года новой системы назначения окладов предприятия государственного сектора имеют значительную свободу в определении оклада работников.

---

*... отражая слабость профсоюзов в ведении переговоров с работодателями*

---

Членство в профсоюзах остается на относительно высоком уровне: около 50% всех работающих являются членами профсоюзов, несмотря на снижение уровня вовлечения в профсоюзы с начала переходного

периода в экономике. Девять из десяти членов профсоюзов принадлежат к традиционным профсоюзам, которые зачастую были образованы еще во времена Советского Союза, а затем собраны в составе Федерации независимых профсоюзов России. Традиционные профсоюзы не отошли от роли, которую они выполняли в Советском Союзе, и выступают больше в качестве посредников между работниками и работодателями, нежели в качестве представителей работников. Альтернативные профсоюзы сталкиваются с проблемой при организации и попытке заставить работодателей услышать их мнение. Отчасти это связано с достаточно строгими законодательными ограничениями права на забастовку, результатом чего является низкий уровень забастовок в России по сравнению с большинством стран ОЭСР. Положения Трудового кодекса относительно представительства работников также ограничивают возможность возникновения независимых профсоюзов и их участия в коллективных переговорах. И наконец, положения, гарантирующие представительство интересов работников на уровне фирмы не всегда выполняются.

---

*Минимальная заработная плата  
относительно низкая*

---

Несмотря на почти 90%-ное увеличение в 2009 г. до уровня 24% от средней заработной платы, государственная минимальная заработная плата остается в России относительно низкой (в нижнем пределе распределения ОЭСР), и ее размер даже ниже официальной черты бедности, составляющей 28% от средней заработной платы. Около двух третей регионов ввели также региональный минимум, превышающий уровень государственного минимума. Данные по распределению заработной платы показывают, что до 2007 г. (до недавнего повышения) минимальная заработная плата не была обязательной, за исключением беднейших регионов, хотя несоответствия наблюдаются и там. Существенное увеличение 2009 г. может привести к росту безработицы в беднейших регионах, где минимальная заработная плата сейчас составляет значительную долю средней заработной платы или же создает предпосылки для недекларирования доходов или их занижения при декларировании. Чтобы избежать вытеснения наименее квалифицированных рабочих с формального рынка труда, повышение минимальной заработной платы на государственном уровне должно сдерживаться, а региональные минимумы должны быть увеличены только в тех регионах, где они не будут противоречить экономической ситуации.



---

*Государственные затраты на осуществление политики на рынке труда остаются очень низкими, несмотря на их существенное увеличение в период кризиса*

---

В контексте ощутимого комплекса мер по стимулированию экономики, введенного в период кризиса, российское правительство утроило бюджет для программ рынка труда, и схожее финансирование было оставлено на 2010 г. Тем не менее, затраты на политику рынка труда, составляющие в 2009 г. после повышения около 0,3% от ВВП, остаются намного ниже, чем во всех странах ОЭСР. Антикризисные меры включали в себя повышение максимального уровня пособия по безработице, а также различные активные программы на рынке труда, размер финансирования которых составил почти 0,1% ВВП в 2009 г., что превышает сумму, которую многие страны ОЭСР планировали потратить в период 2008-2010 гг. (OECD, 2009b). Основными активными мерами на рынке труда было предоставление субсидий, стимулирующих занятость, организация общественных работ, и переобучение работников, рискующих потерять работу, а также тех, кто долгое время находился без работы. Эти меры, похоже, помогли сохранить некоторые рабочие места и смягчить удар по доходам безработных, хотя сложно дать точную оценку этому влиянию. Учитывая низкий уровень затрат, правительство должно запланировать по крайней мере сохранение этого уровня в ближайшие годы даже после окончания кризиса в сфере занятости. В то же время должна произойти переориентация затрат: финансировать надо не краткосрочные рабочие схемы, а эффективные программы, которые облегчают переход от безработицы к занятости и сокращают периоды безработицы. Российские власти должны учиться на опыте других стран и вкладывать больше средств в тщательную оценку программ.

---

*Можно улучшить помощь безработным*

---

Существует большое расхождение данных по безработице в России между статистикой трудовых ресурсов (СТР) и статистикой, которую ведут при регистрации безработных в центрах занятости. В 2009 г. показатель зарегистрированных в центрах занятости безработных составлял 2,8% против показателя СТР в 8,5%. Это расхождение в данных объясняется низким уровнем поддержки, предоставляемой зарегистрированным безработным, из-за чего у многих безработных не возникает желания регистрироваться, в том числе у тех, кто имеет большие шансы на трудоустройство. Во-первых, размер более доступного, по сравнению со многими странами ОЭСР, пособия по безработице невелик. Во-вторых, помощь, предоставляемая государственными центрами занятости людям, ищущим работу, относительно скромная. Несмотря на трехкратное

увеличение в 2009 г. до уровня 0,15% от ВВП, ресурсы, доступные центрам занятости для ведения активной политики на рынке труда, очень ограничены. Персональная помощь, предоставляемая непосредственно тем, кто ищет работу, незначительна, а большая часть времени тратится на административные процедуры. В целом российские центры занятости выступают в качестве службы социальной поддержки наиболее незащищенных слоев населения, а не в качестве эффективного посредника между работодателями, ищущими кандидатов на имеющиеся вакансии, и людьми, ищущими работу. Введение новой, четко структурированной системы страхования безработных позволит оказывать им более эффективную поддержку, а также создаст стимул для регистрации безработных, в том числе и наиболее квалифицированных из них. Это, в свою очередь, станет стимулом для предприятий размещать больше заявок на имеющиеся вакансии в центрах занятости. Поскольку введение новой системы страхования потребует больших затрат, по крайней мере на начальном этапе, важно, чтобы страхование безработных сочеталось с эффективными активными программами на рынке труда. Для того чтобы избежать тех проблем, которые существовали в 1990-х гг., необходимо централизовать формирование фондов на социальную поддержку в случае безработицы, а социальные партнеры должны быть вовлечены в процесс управления ими.

---

*Необходимо разработать государственную систему переподготовки кадров*

---

Российские промышленные компании часто жалуются на нехватку квалифицированных технических кадров на рынке труда. В то время как частота обучения и профессиональной подготовки сотрудников в целом достаточно велика в России, но обучение предоставляется очень ограниченному кругу работников и в течение довольно короткого периода. В основном профобучение на рабочем месте финансируется предприятиями, в особенности в сфере обрабатывающей промышленности, где такое обучение финансируется исключительно предприятиями. В настоящее время государственной политики по профобучению на работе и постоянному повышению квалификации работников не существует. Правительство должно рассмотреть вопрос об инвестировании в профессиональное обучение, которое может осуществляться различными способами, включая создание открытой и надежной системы аттестации кадров и/или предоставление предприятиям для проведения профобучения финансовых стимулов в виде системы налогообложения/грантов или снижения подоходного налога.

## **Государственные расходы на социальные нужды растут, но они могли бы быть более ориентированы на население трудоспособного возраста**

В 2007 году государственные расходы на социальные нужды (без учета жилищных выплат) составили 12% от ВВП, что довольно мало по сравнению со средним показателем по ОЭСР — чуть более 19%. Однако с увеличением социальных выплат на пенсии по старости и ревалоризацию пенсий (см. ниже) государственные расходы на социальные нужды в 2009 году выросли почти до 15% от ВВП. В России, где численность иждивенцев по старости в настоящее время не слишком высока, в 2009 году на пенсии по старости (см. ниже) было потрачено примерно 6,5% ВВП. Это очень важный пункт расходов, объем которых несколько превысил средний показатель по ОЭСР. С другой стороны, государственные затраты на здравоохранение и более мелкие расходы, такие, как пособия по безработице и семейные пособия, значительно ниже, чем в странах ОЭСР. В целом существует пространство для смещения акцента социальных выплат с пенсионеров на население трудоспособного возраста и детей: две группы, которые более всего подвержены риску нищеты в современной России.

---

*Реформа монетизации повысила прозрачность и предоставила возможность выбора...*

---

Один из важных пережитков советской эпохи – наличие льгот для особых групп населения, выплачиваемых федеральными властями (например, выплаты инвалидам, ветеранам войны и жертвам Чернобыльской катастрофы) или региональными властями (например, выплаты ветеранам труда, или лицам, имеющим большой стаж работы). В 2005 г. некоторые социальные выплаты различным группам, имеющим привилегии, были «монетизированы». Имеющие привилегии лица получают основные выплаты наличными, с помощью которых они могут выбрать (в зависимости от региона), какой из элементов так называемого социального пакета монетизировать (дополнительные медицинские услуги, бесплатные лекарства, отдых в санатории, что очень популярно в России, транспортные льготы). Государственные затраты на такие льготы увеличились почти до 1% ВВП в 2009 г. Тем не менее, многие из жилищно-коммунальных услуг все еще предоставляются старым способом – на что правительство ежегодно тратит около 2,3% ВВП – и выигрывают от этого только те, кто имеет доступ к дешевым жилищно-коммунальным услугам. Хотя некоторые группы, в особенности инвалиды, подвержены высокому риску нищеты, но некоторые другие,

такие, как пенсионеры и люди с большим стажем работы, нет: «целевые привилегии» не направлены напрямую на семьи с низким достатком.

---

*...но необходима более точная и своевременная информация, чтобы поддержка оказывалась именно тем, кто в ней действительно нуждается*

---

В действительности, нет ничего плохого в принципах монетизации и адресном характере социальной поддержки. Однако для их более эффективной и финансово стабильной работы необходимо обеспечить лучшее информирование государственных агентств и всего общества в целом. Например, без открытости в области бюджетных правил и предоставления государственных средств региональные правительства будут испытывать неопределённость при введении комплексных местных социальных инициатив, поскольку будет существовать опасение, что федеральное финансирование может прекратиться и они останутся без финансирования. При лучшем информировании граждане будут лучше понимать свои льготы и делать выбор, основываясь на имеющейся информации, стоит им или нет монетизировать свой социальный пакет, в то время как региональные и государственные власти должны получать более подробные данные о доходе, в действительности получаемом отдельными лицами или семьями. Более совершенные информационные системы, к которым имеют доступ все соответствующие органы (в отличие от обременительных бюрократических процессов), также необходимы для эффективного проведения работы по проверке приемлемости льгот, а также для того, чтобы оказывать социальную поддержку тем, кто действительно в ней нуждается. Эффективность проверки доходов и адресности социальной поддержки может быть повышена путем предоставления региональным властям доступа к информации налоговых органов и органов социального страхования.

---

*Поддержка дохода трудоспособного населения незначительно...*

---

Федеральные и местные политические деятели зачастую неохотно предоставляют финансовую поддержку тем, кто может работать, хотя кризис мог изменить их отношение, хотя бы на время. Ставки по выплатам пособий по безработице низкие: максимум 26% от среднего дохода за год, но большинство людей, претендующих на пособие по безработице, получают минимальные выплаты в размере 4,5% средней заработной платы. Денежные выплаты в качестве социальной поддержки от региональных властей слабозащищенным клиентам/

семьям, не имеющим достаточного дохода или права на получение льгот, также малы и варьируются в зависимости от региона. В 2008 г. в Казани такие выплаты могли достигать 1 000-5 000 рублей в год (около 45 до 225 долларов США в то время), в то время как власти Самары не выплачивали такой поддержки. И детские пособия, которые зависят от дохода семьи, также очень малы (в настоящее время 8 долларов США в месяц): около двух третьих всех семей, в которых есть дети, получают это пособие, несмотря на административные препятствия в оценке дохода.

---

*Восстановить равновесие при выплате пособий для поддержки работающего населения и их детей...*

---

Пока российские власти воздерживаются от реформирования системы «привилегий» таким образом, чтобы сместить фокус поддержки, например, с пенсионеров и людей с большим стажем работы на более нуждающиеся (и, возможно, более молодые) группы. Тем не менее работающим взрослым и детям, составляющим около 60% бедного населения, гарантируется поддержка. Теоретически пособие, выплачиваемое на рабочем месте людям, имеющим детей, кажется наиболее подходящим решением. Однако на практике гораздо проще осуществлять поддержку в виде пособия на детей, и наиболее целесообразным решением было бы увеличение выплачиваемых региональными властями пособий на детей, устанавливаемых в зависимости от дохода семьи.

## **Заботы о рождаемости являются основным направлением семейной политики**

---

*Семейная политика сконцентрирована на вопросах рождаемости и помощи неработающим матерям, которые занимаются уходом за детьми ...*

---

Очень низкий уровень рождаемости – одна из самых серьезных проблем семейной политики в Российской Федерации, намного более серьезная, чем проблемы, связанные с развитием ребенка, детской бедностью и, менее всего, равноправием полов. Общий коэффициент рождаемости (ОКР) оставался низким на протяжении десятилетий и в 2006 г. составлял 1,3. Попыткой решить эту проблему стало введение правительством выплаты так называемого семейного (материнского)

капитала, имеющей значительный размер (около 11 000 долларов США), за рождение (усыновление) второго ребенка (и последующих детей) в семье. Эта сумма вкладывается в капитализированную часть Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФРФ), и большинство получателей используют ее для улучшения жилищных условий (например, для ипотеки), в то же время претендуя на одnorазовую единовременную выплаты в размере 400 долларов США в 2009 г. Более того, в 2010 г. были увеличены пособия на ребенка в начале его жизни (выплачиваемой родителям, в частности неработающим матерям, которые занимаются уходом за ребенком до исполнения ему 18 месяцев). Максимальные выплаты тем, кто не имеет права на получение пособий по уходу за ребенком, сейчас выше, чем средняя пенсия по старости. Хотя пособия по уходу за ребенком могут получать и отцы, они редко используют эту возможность, что приводит к тому, что работодатели неохотно берут на работу женщин с маленькими детьми. Все эти выплаты в совокупности очень серьезные, они способствуют тому, что матери не выходят на работу и занимаются уходом за ребенком до исполнения ему 18 месяцев.

---

*...тогда как в фокусе семейной политики должна быть помощь родителям в том, чтобы они могли совмещать работу и семейную жизнь*

---

Введение семейного капитала, возможно, послужило причиной недавнего увеличения в 2009 г. ОКР до уровня чуть выше 1,5, в то время как последующее введение единовременного пособия и увеличение помощи родителям с детьми младше 18 месяцев может способствовать продолжению такого роста, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Тем не менее опыт стран ОЭСР показывает, что это *временный* эффект. Предоставление щедрой поддержки детям в раннем возрасте это одно, однако для того чтобы современная семейная политика в области поддержания уровня рождаемости была эффективной постоянно, необходимо дать родителям уверенность в том, что в течение всего периода раннего детства своего ребенка они смогут совмещать работу и выполнение семейных обязанностей (OECD, 2011). Это предполагает, что пособия на детей не должны быть ограничены первыми 18-ю месяцами жизни ребенка, а должны быть распределены на весь начальный период жизни, что также могло бы помочь бороться с бедностью работающих семей в России. Далее, государственная политика должна предусматривать отказ от сокращения дошкольных заведений, а также снижение платы за пребывание ребенка в этих заведениях для работающих родителей с детьми от 18 месяцев до начального школьного возраста. Наконец, главной целью семейной политики является решение жилищных вопросов, ведь только тогда молодые россияне смогут

создавать свои собственные семьи. В целом, меры политики не должны просто поддерживать матерей, которые занимаются уходом за детьми в течение 18-ти первых месяцев жизни ребенка, они должны способствовать установлению в семьях баланса между работой родителей и семейной жизнью, что поможет им совмещать работу и выполнение семейных обязанностей на протяжении всего детства ребенка.

## **Динамика старения населения будет оказывать серьезное влияние на российское общество и пенсионную политику**

---

*Количество населения трудоспособного возраста в России сократится на одну треть в первой половине этого века*

---

Прогнозируемое увеличение коэффициента зависимости пожилых людей (количество людей старше 65 лет по отношению к населению 20-64 года) в России схоже со средним показателем по ОЭСР: приблизительно от 20% в 2000 г. до почти 45% в 2050 г. Однако лежащие в основе этого факторы различны. В странах ОЭСР старение населения связано с увеличением числа пожилых людей, в России – в основном с сокращением числа населения трудоспособного возраста. Это связано с постоянным низким уровнем рождаемости (см. выше) и относительно низкой продолжительностью жизни, которая препятствует росту пожилого населения в России. В 2008 г. средняя продолжительность жизни мужчин составляла 62 года, женщин 74 года, что ниже уровня по ОЭСР на 14,6 и 7,8 лет соответственно. Если политика (включая политику ценообразования и налогообложения на табачные изделия и алкоголь) не будет направлена на улучшение состояния здоровья населения, согласно демографическим прогнозам в течение следующих 45 лет ожидается сокращение населения трудоспособного возраста на одну треть.

---

*...и достижение целей пенсионной политики станет очень затруднительным*

---

Целью пенсионной политики является увеличение коэффициента замещения пенсией утраченного заработка до 40%. Для достижения этой цели политическая реформа, проведенная в последние годы, привела к разработке трехступенчатой пенсионной системы, включающей: фиксированные базовые выплаты, рассчитываемую по определенной схеме страховую и накопительную части пенсии. В последние годы

быстрый рост заработной платы значительно опережает рост [пенсионных] выплат и накоплений; расчетный пенсионный капитал не связан с продолжительностью жизни, а уровень дохода от накопительной части пенсии был отрицательным с момента ее введения в 2002 г. Недавние реформы расширили возможности для инвестиций накопительной части пенсий управляющими компаниями, но еще слишком рано говорить, приведет ли это к увеличению доходов в долгосрочной перспективе. Для того чтобы помочь держателям сбережений преодолеть недостаток уверенности в системе, была введена схема софинансирования пенсий: при отчислении работником добровольных взносов на накопительную часть будущей пенсии государство увеличивает (удваивает) сумму взноса в соотношении 1:1, но не более 500 долларов США (12 000 руб. – *Прим. ред.*) в год в течение 10 лет.

---

*По официальным оценкам, последние реформы должны «искоренить» бедность среди пенсионеров...*

---

Согласно официальной оценке, уровень бедности среди пенсионеров составлял 8% в 2008 г. по сравнению с 13% среди всего населения. Несмотря на этот относительно низкий уровень бедности и уже относительно высокий уровень затрат на пенсионеров, политические реформы 2009 г. и особенно 2010 г. увеличили размер пенсионных выплат (и увеличили размер страховых пенсионных накоплений). За период 2009-2010 гг. размер выплат страховой части пенсий вырос на 50% в номинальном выражении. Официальные данные по уровню бедности за 2011 г. пока не опубликованы, но, скорее всего, они покажут, что за чертой бедности находятся немногие пенсионеры. Тем не менее рост заработной платы, вероятно, вновь снизит реальную стоимость пенсий, как это было в период с середины 1990х гг. до 2008 г. Реформа 2010 г. ввела автоматические корректировки на случай, если уровень инфляции превысит 6%, а также подобные корректировки на случай, если рост заработной платы превысит некоторый уровень (определенный индексацией цен в данный год).

---

*...но достижение адекватных целей таким способом будет дорого стоить*

---

В 2009 году государственные затраты на выплату пенсий составили около 6,5% ВВП, что примерно на 1% ВВП больше, чем в 2008 году. Перечисления из бюджета в Пенсионный фонд России (финансируемые из доходов от продажи природных ресурсов и налогообложения) в 2007 году составили 2,8% ВВП и выросли почти до 5% в 2009 году. Для сравнения: пенсионные взносы в 2009 г. составили только 2,5% ВВП.



Для того чтобы в будущем в пенсионной системе было достигнуто финансовое равновесие, необходимо ввести целый ряд мер, включая увеличение стандартного пенсионного возраста, увеличение покрытия пенсионных взносов, ограничение выхода на пенсию трудоспособного населения. К сожалению, при проведении реформы 2010 г. не были учтены эти вопросы, а основной задачей, которую предстоит решать пенсионной политике России, является восстановление баланса между ограниченной базой взносов и большим числом пенсионеров, для того чтобы обеспечить долгосрочную стабильность пенсионной системы

---

*Реформа должна будет разрешить вопросы, связанные с низким стандартным пенсионным возрастом в России...*

---

Одной из причин того, что база пенсионных взносов недостаточна, является низкий стандартный пенсионный возраст в России: 60 лет у мужчин и 55 лет у женщин. Сейчас в большинстве стран ОЭСР пенсионный возраст для мужчин и женщин одинаков, обычно 65 лет. Действительно, учитывая продолжительность жизни, трудно логически обосновать сохранение в существующей системе разницы стандартного пенсионного возраста мужчин и женщин. Так что, как минимум, необходимо стандартный пенсионный возраст сделать одинаковым для мужчин и женщин. Если, кроме этого, стандартный пенсионный возраст для мужчин и женщин увеличить до 62 лет, число пенсионеров в 2025 г. будет около 30 миллионов, а не 36 миллионов, как при сохранении существующей системы. Относительно короткая продолжительность жизни (особенно у мужчин) была использована в качестве аргумента против увеличения пенсионного возраста, но уже в 2008 г., если мужчины доживали до 65 лет, они получали в среднем ожидаемые 11,7 лет пенсии. Дальнейшее улучшение образа жизни и увеличение продолжительности жизни могут привести к выравниванию пенсионного возраста в России и странах ОЭСР.

---

*...и ограничить право на досрочный выход на пенсию*

---

Реформа должна также ограничить доступ к получению полной пенсии до достижения и так низкого пенсионного возраста. Часто работникам предоставляется право досрочного выхода на пенсию по выслуге лет (20/25 лет), в то время как они продолжают работать на том же самом месте. Во многих случаях условия труда в определенных отраслях больше не гарантируют досрочный выход на пенсию. Однако,

даже если сложно реформировать существующую систему права на досрочный выход на пенсию у учителей, водителей автобусов и работников авиакомпаний, по крайней мере, необходимо начать с ограничения до нескольких лет максимального периода досрочного выхода на пенсию с дальнейшей его ликвидацией на более поздних стадиях. Помимо этого, затраты не должен нести только Пенсионный фонд Российской Федерации, как это происходит сейчас, они должны покрываться работодателем отрасли. Интернализация затрат, связанных с досрочным выходом на пенсию, увеличит прозрачность финансирования таких схем досрочного выхода на пенсию для всех, имеющих к этому отношение. Фактически, в общем плане, ответственность за выплату части отчислений по социальному страхованию (в фонд социального страхования) необходимо возложить и на работников: это увеличит их информированность о затратах, в результате возрастет осознание ими этих затрат и понимание необходимости реформ.

---

*База отчислений в фонд социального страхования должна быть увеличена...*

---

Досрочный выход на пенсию уменьшает и без того недостаточную базу взносов в ФСС, отчисляемых людьми трудоспособного возраста. Общий доход от взносов также снижается, поскольку во многих отраслях экономики работодателям разрешено платить меньше стандартной ставки взносов в фонд социального страхования (26% от общей суммы заработной платы). Например, в сельском хозяйстве и новых высокотехнологичных отраслях, *де факто* взносы в фонд социального обеспечения могут составлять около 10-15% (с целью привлечения инвестиций). Наконец, хотя пенсионное обеспечение не считается существенной проблемой, широко распространено занижение величины дохода. Различные государственные органы должны получить прямой доступ к базам данных друг друга, не только для совершенствования определения объектов поддержки тех, кто больше всего в ней нуждается (см. выше), но и для повышения эффективности процедуры сбора пенсионных взносов.

---

*... не повышением стандартных ставок взносов, но их применением равномерно по отраслям и обеспечением того, чтобы наиболее сильные участники рынка несли свою справедливую часть затрат*

---

Необходимо порекомендовать России отказаться от своей сложной и регрессивной системы ставок взносов в фонд социального страхования

в 2010 г.: от единого социального налога. Единая ставка взносов в фонд социального страхования была введена на уровне 26% общей заработной платы, из которых 20 процентов являются взносом в пенсионный фонд. С 1 января 2011 года ставка стандартных взносов была повышена с 26% до 34% (из которых 26% идут в пенсионный фонд). Это значительно увеличило затраты на оплату труда и скорее всего приведет к сокращению официального спроса на рабочую силу, а также инвестиций в сферу труда. Политика должна двигаться в сторону применения действующих ставок взносов во всех отраслях экономики. Далее, с 1 января 2010 г. максимальный размер дохода, сверх которого взносы в фонд социального страхования не взимаются, был сокращен с 600 000 рублей до 415 000 рублей (что в 1,5 раза ниже средней заработной платы), а с 1 января 2011 года увеличен до 463 000 рублей. Помимо регулярной индексации средней заработной платы политика должна предусматривать возможность повышения этого максимального предела (например, до уровня, в два раза или выше превышающего среднюю заработную плату), чтобы повысить доход от взносов. Кроме существующих стандартных налоговых вычетов для семей с очень низким достатком, налоговая ставка на доходы физических лиц в России едина для всех и составляет 13%. Для дальнейшего совершенствования перераспределительных возможностей системы налогообложения/льгот, необходимо рассмотреть схемы прогрессивного налога на доходы физических лиц.

### **Врезка 0.1. Рекомендации по совершенствованию политики в отношении рынка труда и социальной политики для Российской Федерации**

В контексте проводимой политики по предоставлению возможностей трудоустройства всем заинтересованным, Российскому правительству предлагается рассмотреть следующие пункты как часть своей стратегии по улучшению баланса между гарантией занятости и гибкостью, по созданию доверия между социальными партнерами и по разработке всеохватной и активной социальной политики:

*В области политики в отношении рынка труда необходимо:*

- Обеспечить гарантии занятости по всем трудовым договорам. В частности, увязать срок уведомления об увольнении и выходное пособие для постоянных работников со стажем работы; лишить работодателей возможности использовать гражданско-правовые договоры, которые не обеспечивают (или обеспечивают ограниченно) работникам защиту занятости; а также ввести нормативы для субподрядных договоров.

**Врезка 0.1. Рекомендации по совершенствованию политики в отношении рынка труда и социальной политики для Российской Федерации**  
(продолжение)

- Усилить принудительное обеспечение соблюдения трудового законодательства путем увеличения числа инспекторов труда и повышения их заработной платы, а также размера штрафов, налагаемых в случае нарушения трудового законодательства.
- Содействовать представительству интересов работников и ведению коллективных переговоров, а также поощрять плюрализм профсоюзов на всех уровнях переговоров. В частности, упростить условия участия более чем одного профсоюза в коллективных переговорах на уровне фирмы; обеспечить выполнение положений, гарантирующих представительство работников; сделать менее строгими положения, ограничивающие права на забастовку.
- Взять под контроль будущее увеличение официального минимального размера оплаты труда с целью обеспечения адекватного минимального уровня и сохранения возможности трудоустройства низкоквалифицированных работников в бедных регионах.
- Способствовать большей адекватности и эффективности программ, реализуемых на рынке труда для безработных. В частности, рассмотреть вопрос о введении хорошо продуманной схемы социального страхования по безработице и улучшении работы государственных центров занятости, а также качества предоставляемых ими услуг.
- Поддерживать или даже увеличивать в дальнейшем уровень финансового обеспечения программ для рынка труда в период восстановления, но перенаправить государственные средства на самые эффективные программы, такие, как оказание помощи и консультирование при поиске работы, обучение и прямое создание рабочих мест для безработных, которым труднее всего подобрать работу.
- Укреплять информационную систему трудового посредничества и поощрять более широкое участие работодателей в организации профессиональной подготовки на рабочих местах, а также их усилия по непрерывному обучению персонала.

*В области социальной политики необходимо:*

- Увеличить финансирование программ социальной политики для обеспечения более адекватной поддержки нуждающихся семей.
- Улучшить возможности перераспределения системы налогообложения/льгот. В дополнение к регулярной индексации заработной платы повысить верхний предел дохода, с которого уплачиваются взносы в фонды социальной защиты, до уровня, почти в два раза превышающего средний размер оплаты труда. Продолжить улучшение перераспределительных возможностей системы налогообложения/льгот, усилить прогрессивный подход к схеме налога на доходы физических лиц.

**Врезка 0.1. Рекомендации по совершенствованию политики в отношении рынка труда и социальной политики для Российской Федерации**  
*(продолжение)*

- Применять равные ставки взносов в фонды социального страхования во всех отраслях экономики и для всех профессий/рабочих мест.
- Продолжить переход от монетизированных льгот, связанных с трудовым стажем, к поддержке, оказываемой в зависимости от дохода, как, например, жилищные дотации, которые также доступны для населения трудоспособного возраста и их детей.
- Улучшить системное планирование социальной поддержки, а также процедуры взимания социальных взносов путем обеспечения лучшего обмена информацией между различными государственными органами: таким органам должен быть предоставлен прямой доступ к базам данных друг друга.
- Укреплять политику, которая помогает родителям совмещать работу и семейные обязанности, путем усиления поддержки системы детских садов, как с точки зрения их доступности, так и снижения платы. Предоставить семьям с маленькими детьми первоочередное право на доступное жилье.
- Увеличить детские пособия, чтобы снизить риск бедности среди семей с работающими родителями и детьми.
- Улучшить финансовую стабильность пенсионной системы, сбалансировав отношение количества вкладчиков к количеству получателей льгот путем применения ряда мер, включая постепенное увеличение пенсионного возраста женщин до уровня пенсионного возраста мужчин (сейчас он составляет 60 лет); увеличение пенсионного возраста с учетом продолжительности жизни; сокращение категорий работников, имеющих право на досрочное получение пенсий. Для того чтобы повысить осведомленность о затратах на ранний выход на пенсию и изменить поведение работодателей и рабочих, необходимо переложить затраты на схемы досрочного ухода на пенсию на работодателей, а не финансировать их из общего пенсионного фонда. Рабочие также должны вносить вклад в социальное обеспечение.

## Примечание

1. Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР была изначально сформулирована в 1994 г. с целью снижения высокого и устойчивого уровня безработицы. Хотя основные ее рекомендации были признаны полезными, внимание к проблемам занятости усилилось, и в «Переоценка стратегий трудоустройства ОЭСР 2006 г.» больше внимания уделено вопросам участия людей в рынке труда и занятости, с учетом обеспокоенности по поводу низких доходов определенных групп населения. Обновленная стратегия занятости ОЭСР охватывает четыре основных направления: (а) выработку соответствующей макроэкономической политики; (б) устранение препятствий для поиска работы и участия населения на рынке труда; (в) для занятых трудом — устранение препятствий для товарных отношений (спрос/предложение) на рынке труда и (г) содействие развитию знаний и навыков рабочей силы. Политики должны обеспечить обстоятельную проработку каждого из четырех направлений, хотя для достижения благоприятного результата отдельные страны могут использовать различные комбинации программ учитывая их взаимодействие, а также конкретные обстоятельства и цели страны.

## Глава 1

### Динамичный, но сегментированный рынок труда

*Мировой финансовый кризис прервал длительный период устойчивого экономического роста и сокращения бедности в Российской Федерации. Несмотря на значительное снижение производства, уровень безработицы остался незначительным, так как регулирование рынка осуществлялось за счет сокращения рабочего дня и, в особенности, заработной платы.*

*Хотя в настоящее время принимаются меры по восстановлению экономики, российский рынок труда по-прежнему сохраняет структурный дисбаланс, который ведет к повсеместному сегментированию и большому различию в зарплате.*

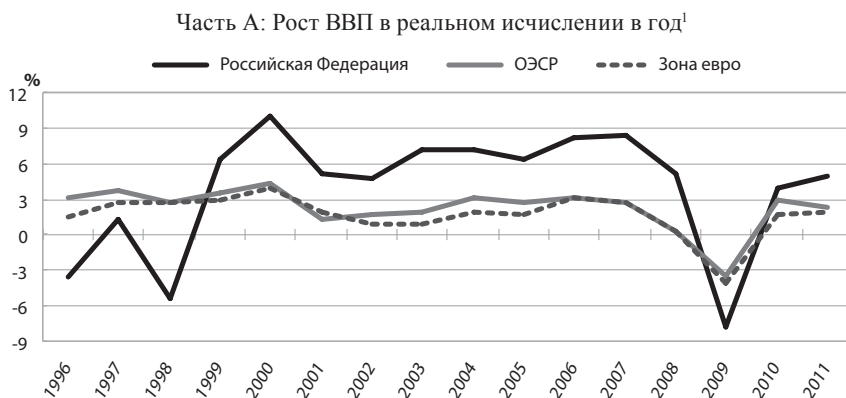
*Высокий уровень текучести рабочей силы дает основания надеяться на формирование динамичного рынка труда, однако рост занятости произошел главным образом в секторе низкоквалифицированных рабочих мест, при этом выросло число нетипичных трудовых договоров.*

*Кроме того, остаются значительными различия между регионами, так как «тиски бедности» не позволяют работоспособному населению переезжать в другие регионы в поисках свободных рабочих мест.*

## 1. Мировой кризис положил конец десятилетию высокого экономического роста, но идет оживление экономики

В период между финансовым кризисом в России в 1998 г. и мировым экономическим кризисом, который потряс страну в середине 2008 г., в России шел длительный и устойчивый экономический рост (Рис. 1.1, Часть А). Среднегодовой показатель реального ВВП вырос на 7% и почти удвоился за 10 лет. Учитывая постоянное сокращение численности населения (см. также Главу 3), рост ВВП на душу

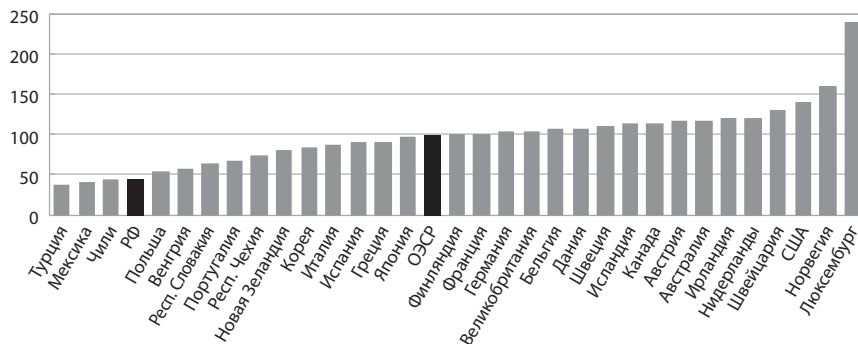
Рис. 1.1. ВВП и ВВП на душу населения в Российской Федерации и странах ОЭСР, 1996-2011 гг.



1. Показатели на 2011 год являются прогнозными.

Источник: База данных ОЭСР «Перспективы экономики»

Часть Б: ВВП на душу населения с учетом паритета покупательной способности, ОЭСР = 100, 2009 г.



Источник: База данных МВФ «Перспективы развития мировой экономики».



населения был даже еще выше. Тем не менее, при среднем показателе ВВП на душу населения около 45 % от среднего показателя по ОЭСР на 2009 г. (Рис. 1.1, Часть Б), уровень жизни в Российской Федерации ниже, чем в большинстве стран ОЭСР.

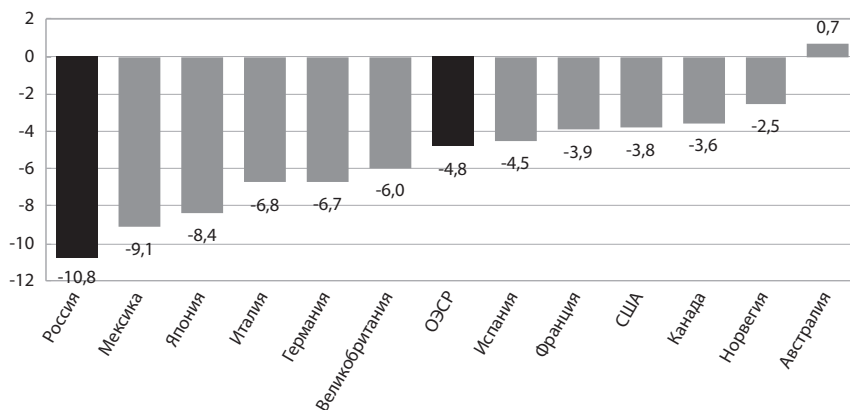
Устойчивые экономические результаты в России до начала мирового финансового кризиса поддерживались благоприятными, но кратковременными факторами, хотя и при продуманной макроэкономической политике (ОЭСР, 2006). Изначально экономический рост, вызванный наверстыванием после переходного периода и подъемом после финансового кризиса 1998 г., ускорился в результате развития нефтяной промышленности с 2003 г. до середины 2008 г. Резкий скачок в ценах на сырьевую продукцию, особенно нефть, существенно улучшил условия торговли и вызвал подъем спроса на внутреннем рынке. К 2007 г. российская экономика демонстрировала очевидные признаки «перегрева» экономики в виде роста инфляции (12% к концу года), увеличения дефицита рабочей силы и бума на рынке недвижимости в Москве и Санкт-Петербурге (ОЭСР, 2009а). Рекордно низкие процентные ставки и номинальное укрепление рубля по отношению к доллару США также привели к опасному и резкому увеличению заимствования российскими банками и предприятиями в иностранной валюте.

Отчасти в силу этой внутренней структурной уязвимости Российская Федерация особенно сильно пострадала в результате глобального финансового и экономического кризиса. Обрушение международных рынков капитала и мировой торговли еще больше обострилось в результате резкого падения цен на нефть. Общее сокращение объема производства во время спада в Российской Федерации составило 10,8%, что значительно выше совокупного значения сокращения производства во всех странах ОЭСР, которое составило 4,8% (Рис. 1.2). Учитывая высокие темпы экономического роста в России до кризиса, показатель совокупного снижения темпов роста в России, который сопоставляет сокращение производства и рост производства, которого можно было бы достичь в отсутствие кризиса, оценивается приблизительно в 19%, по сравнению с 8% в странах ОЭСР (ОЭСР, 2010а).

Российская экономика начала восстанавливаться во второй половине 2009 г., и последние прогнозы ОЭСР предполагают рост приблизительно от 4 до 5% в 2010 и 2011 гг. (Рис. 1.1, Часть А). Экономика устойчиво развивалась за счет подъема мировой торговли, постепенного восстановления притоков иностранного капитала и значительного повышения цен на нефть. В то же время значительные резервы государственных средств, накопившихся за последнее десятилетие, позволили властям стимулировать спрос с помощью значительного пакета мер по денежному стимулированию. Тем не менее, существует риск того,

что чрезмерная зависимость от нефтяных доходов при поддержании темпов роста может привести к новому циклу резкого роста, за которым последует сильный спад, аналогично предкризисному периоду.

Рис. 1.2. Процентное изменение в реальном ВВП от максимума до минимума<sup>1</sup>



1. Максимум и минимум определяются на основе динамических рядов уровня реального ВВП. В Австралии не наблюдалось спада в 2008-2009 гг., но данные по Австралии приводятся для сравнения за период с III квартала 2008 г. по II квартал 2009 г. Канада: с IV квартала 2007 г. по II квартал 2009 г.; Франция: с I квартала 2008 г. по I квартал 2009 г.; Германия: с I квартала 2008 г. по I квартал 2009 г.; Италия: с I квартала 2008 г. по II квартал 2009 г.; Япония: с I квартала 2008 г. по I квартал 2009 г.; Мексика: с I квартала 2008 г. по I квартал 2009 г.; Норвегия: с II квартала 2008 г. по II квартал 2009 г.; страны ОЭСР: с I квартала 2008 г. по I квартал 2009 г.; Российская Федерация: с II квартала 2008 г. по II квартал 2009 г.; Испания: с I квартала 2008 г. по III квартал 2009 г.; Великобритания: с I квартала 2008 г. по I квартал 2009 г.; США: с II квартала 2008 г. по II квартал 2009 г.

*Источники:* Базы данных ОЭСР «Перспективы экономики» и «Основные экономические показатели» (Российская Федерация и страны ОЭСР).

## 2. Реальная заработная плата остается основной корректирующей переменной на рынке труда

### *Несмотря на экономический спад, уровень экономической активности остается высоким*

Несмотря на снижение темпов экономического развития, в России наблюдается относительно высокий уровень экономической активности населения и процент занятости за счет высокого процента занятости среди женщин. Устойчивый экономический рост перед кризисом в сочетании с сокращением количества населения трудоспособного возраста привел к значительному улучшению ситуации на рынке труда. Уровень

безработицы сократился с рекордно высокого 13,2% в 1999 г. до 6,2% в 2007 г., а доля длительной безработицы (более года) в значении общего уровня безработицы за тот же период сократилась с 47 до 40%. В некоторых регионах возникла нехватка рабочей силы и увеличилась потребность в рабочих-мигрантах (см. Врезку 1.1). К 2007 г. 72,8% населения в возрасте от 15 до 64 лет были задействованы на рынке труда и 68,3% имели постоянную работу, по сравнению, соответственно, с 70,6 и 66,5% в странах ОЭСР (Таблица 1.1). При высоком спросе на рабочую силу особенно улучшилось положение женщин и рабочих старших возрастов. Только доля экономически активного населения в возрастной группе от 15 до 24 лет в 2007 г. (40%) осталась ниже среднего значения в странах ОЭСР (49%), в основном за счет более высокого показателя численности учащихся.<sup>1</sup>

Таблица 1.1. Особенности трудоспособного населения России, 1992-2009 гг.

Возраст	Всего				Мужчины				Женщины			
	1992	1999	2008	2009	1992	1999	2008	2009	1992	1999	2008	2009
<b>Рабочая сила/население</b>												
15-24	54,7	45,2	43,1	42,7	58,3	49,5	47,5	46,4	50,9	40,7	38,5	38,8
25-54	91,7	88,1	89,0	88,8	94,7	91,0	92,2	92,0	88,8	85,2	85,9	85,8
55-64	40,2	38,5	52,9	51,6	57,1	51,5	66,1	64,1	27,3	28,8	43,0	42,3
15-64	75,7	70,9	73,5	73,2	81,5	76,0	78,2	77,8	70,3	66,2	69,2	69,0
ОЭСР	69,6	70,0	70,8	70,7	82,0	81,2	80,4	80,2	57,4	58,9	61,4	61,3
<b>Работающие/население</b>												
15-24	47,6	34,4	37,0	34,7	50,7	38,4	41,1	37,9	44,3	30,2	32,7	31,4
25-54	88,2	77,9	84,2	82,4	91,1	80,2	87,1	84,9	85,5	75,6	81,6	80,1
55-64	38,4	34,8	50,7	48,7	55,0	46,5	63,0	60,0	25,8	26,0	41,5	40,3
15-64	71,8	61,6	68,8	67,0	77,3	65,9	73,0	70,7	66,7	57,5	64,9	63,6
ОЭСР	64,3	65,1	66,5	64,8	76,2	76,0	75,6	73,2	52,7	54,4	57,6	56,5
<b>Безработные/население</b>												
15-24	13,0	24,0	14,1	18,6	13,0	22,5	13,3	18,3	13,0	25,8	15,0	19,0
25-54	3,8	11,6	5,3	7,2	3,8	11,9	5,6	7,8	3,8	11,2	5,1	6,6
55-64	4,5	9,7	4,1	5,6	3,8	9,7	4,7	6,3	5,6	9,7	3,4	4,7
15-64	5,2	13,2	6,4	8,5	5,2	13,3	6,6	9,1	5,2	13,0	6,1	7,9
ОЭСР	7,6	6,9	6,1	8,3	7,1	6,4	6,0	8,7	8,2	7,7	6,2	7,8

*Источники:* Выборочное обследование трудоспособного населения Российской Федерации, Росстат и База данных ОЭСР, средние статистические данные по трудоспособному населению в странах ОЭСР.

### Врезка 1.1. **Международная миграция может уменьшить демографическое давление**

Миграция может сыграть важную роль в замедлении отрицательного прироста населения в России, но полная компенсация демографического спада в естественном темпе роста населения потребует чистой иммиграции в 1-1,5 миллиона человек в год (United Nations, 2008). До 2007 года в Российской Федерации не было миграционной политики, а в 2010 году под влиянием идущего кризиса российское правительство наполовину сократило квоту для иностранных рабочих.

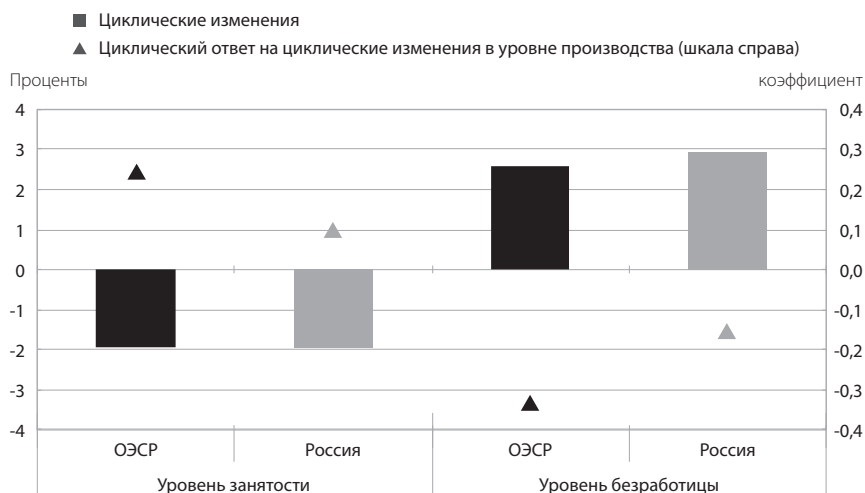
Мы не располагаем сопоставимой и систематической статистикой, позволяющей точно учесть миграционные потоки, но при сравнении переписи населения в 1989 г. и в 2002 г. видно, что в Российскую Федерацию за этот период иммигрировали 11 миллионов человек, что составляет 15% от численности работающего населения в России (Андриенко и Гурьев, 2006). Первоначально, это были представители русской национальности, приезжавшие из Содружества независимых государств (СНГ), но к середине 1990-х самой большой миграционной группой стали трудовые мигранты, приезжающие в Россию на временное местожительство. Однако официальная статистика учитывает лишь очень незначительную долю временных трудовых мигрантов. По оценке Федеральной миграционной службы, большинство иммигрантов (свыше 95%) не проходят официальную регистрацию (Андриенко и Гурьев, 2006). Количество незарегистрированных иммигрантов оценивается приблизительно в 3-5 миллионов человек, что составляет 2-3,5% от общей численности населения (Neterebsky, 2002 и Mukomel, 2006).

Для граждан СНГ на территории РФ действует безвизовый режим, но все иностранцы, прибывающие на временное местожительство в Российской Федерации, должны получить разрешение на работу. До 2006 г. количество разрешений на работу было очень ограниченным и выдавалось только на три месяца (мигрантам приходилось уезжать и вновь возвращаться в страну, чтобы получить новое разрешение на работу). Хотя в 2007 г. миграционная политика Российской Федерации была значительно либерализована в ответ на высокий спрос на рабочую силу на российском рынке труда, правительство снова ограничило количество разрешений на работу в свете текущего экономического кризиса (Marat, 2009).

То, что преобладающее часть трудовой миграции в России имеет незарегистрированный характер, зачастую приводит к эксплуатации рабочих мигрантов. Они сконцентрированы на наименее регулируемых сегментах рынка труда и готовы выполнять сложную и низкооплачиваемую работу в строительстве, оптово-розничной торговле, сельском хозяйстве и на общественном транспорте (United Nations, 2008). Небольшое обследование, проведенное Международным бюро труда в 2003 году, показало, что только 20% опрошенных мигрантов имели оформленные договора, и многие страдают от различных форм эксплуатации, включая заниженные ставки оплаты труда или задолженности по выплате зарплаты (39% мигрантов), отсутствие какой-либо оплаты (24% мигрантов), отсутствие социальных льгот (90% мигрантов) (Туруканова, 2006).

Влияние текущего кризиса на уровень занятости и безработицы было поразительно умеренным в сравнении с сокращением производства, притом что аналогичная ситуация наблюдалась в ряде стран ОЭСР, например, в Германии, Японии и Мексике. На Рис. 1.3 видны циклические изменения уровня занятости и безработицы на протяжении периода экономического спада как в абсолютном выражении, так и относительно циклических изменений в уровне производства<sup>2</sup>. Циклический спад в уровне занятости в России был примерно таким же, как и в странах ОЭСР (почти 2 процента), но влияние было намного меньше по сравнению с масштабами воздействия на производство. В результате, уровень занятости в России (67% в 2009 г.) остался чуть выше среднего значения по странам ОЭСР – 65% (Таблица 1.1). Аналогично, циклическое воздействие на уровень безработицы по сравнению с производственным шоком было вполнину меньше, чем в странах ОЭСР, несмотря на то, что абсолютный рост был немного выше. В 2009 г. уровень безработицы в

Рис. 1.3. Циклические изменения уровня занятости и безработицы в России и странах ОЭСР<sup>1</sup>



1. Циклические изменения в уровне занятости и безработицы рассчитываются как отклонение от соответствующей докризисной тенденции (период с I квартала 2005 г. по I квартал 2008 г.) на протяжении периода снижения роста производства (с I квартала 2008 г. по III квартал 2009 г. для Российской Федерации и с I квартала 2008 г. по II квартал 2009 г. для стран ОЭСР). Данные скорректированы с учетом сезонных колебаний и согласованы с уровнем безработицы. Дополнительную информацию о расчете см. в Приложении 2.A2, OECD (2010b).

*Источник:* Расчеты ОЭСР, основанные на базе данных «Основные экономические показатели»

России достиг 8,5%, по сравнению с 8,3% в странах ОЭСР (Таблица 1.1). Средние показатели по ОЭСР, однако, не отражают значительные различия между странами – членами ОЭСР (ОЕСД, 2010а). Например, в странах, где волна бума и спада на рынке жилья стала основным фактором кризиса (например, в Ирландии, Испании, США), потери рабочих мест были особенно велики. Страны, в которых, как и в России, важную роль в наступление экономического спада сыграло резкое сокращение экспортного рынка (Германия, Япония, Мексика), пережили небольшое сокращение занятости.

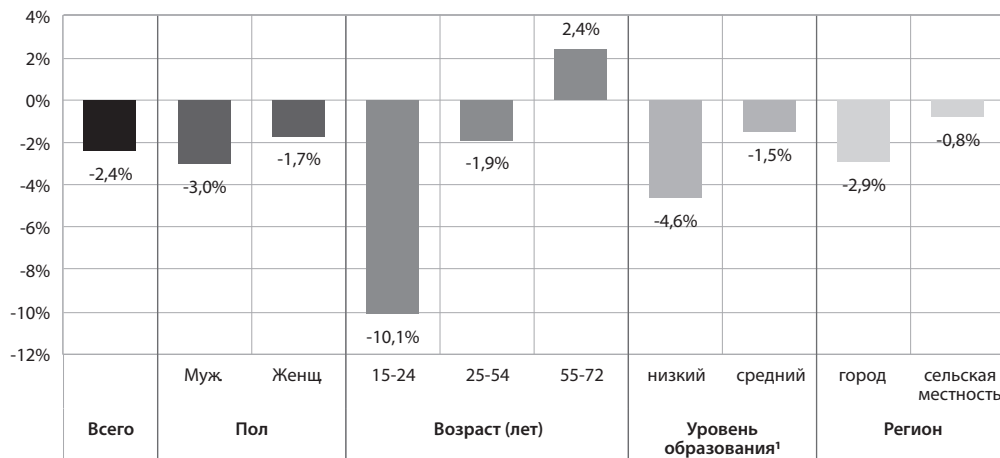
Особенно высокой была безработица среди молодых работников, в то время как уровень занятости среди рабочего населения старших возрастов продолжал расти. Также, как и во многих странах ОЭСР, молодое население в России всегда было в невыгодном положении на рынке труда: показатель безработицы среди молодежи сохранялся на уровне двухзначных величин в течение 2000-х гг., а с началом экономического спада ситуация обострилась. Между 2008 и 2009 гг. процент занятости среди возрастной группы от 15 до 24 лет снизился на 10% (Рис. 1.4), тогда как процент безработицы среди молодого населения вырос до 18,6% (Таблица 1.1). Рост занятости среди трудоспособного населения старших возрастов (+2,4% в 2008-2009 гг.) заметно отличается от показателя в прошлом, притом что в российской пенсионной системе непосредственных изменений нет<sup>3</sup>.

Частично от того, что кризис имел отраслевую структуру, больше всего от кризиса пострадали мужчины и городские рабочие (Рис. 1.4). Как и в странах ОЭСР, потери рабочих мест были особенно значительными в секторах, где в основном задействованы мужчины, например, в промышленности и строительстве, где уровень занятости с 2008 г. по 2009 г. снизился, соответственно, на 9,9% и 9,4%. С другой стороны, в секторах с большей долей женщин (здравоохранение и сектор услуг) в тот же период наблюдался рост занятости на 4,5%. Снижение занятости среди низкоквалифицированных рабочих было также значительно больше, чем среди работников со средним уровнем квалификации.

Экономический кризис подстегнул уровень безработицы в 2009 году почти во всех регионах России, но его влияние существенно отличается в зависимости от региона. Наибольший рост безработицы наблюдался в промышленных и коммерчески-активных регионах, таких как Центральный федеральный округ (там уровень безработицы вырос с 3,6% в 2008 г. до 5,8% в 2009 г.) и Уральский федеральный округ (с 5,5% в 2008 г. до 8,1% в 2009 г.). Однако самый высокий уровень безработицы по-прежнему отмечается в Южном и Сибирском федеральных округах (см. раздел 4).

**Рис. 1.4. Молодые мужчины (от 15 до 24 лет) и городские работники особенно пострадали во время кризиса**

Динамика изменения уровня занятости групп трудоспособного населения в возрасте от 15 до 72 лет с 2008 до 2009 г.



1. Данные 2008 и 2009 года о занятости населения с высшим образованием не сравниваются по причине перерыва в динамических рядах.

Источник: Обследование Росстата трудоспособного населения.

### ***Сокращение рабочего времени во время кризиса***

Корректировки на рынке труда во время экономического спада не ограничились изменениями в уровнях занятости и безработицы. Аналогично ситуации во многих странах ОЭСР, где главной причиной экономического спада явилось резкое сокращение экспортного рынка, значительная часть корректировки на рынке труда происходила за счет мер по повышению рентабельности, таких как сокращение рабочего времени и заработной платы (OECD, 2010a). Так как падение спроса на экспорт рассматривалось как временный, а не структурный дисбаланс во внутренней экономике, работодатели, имевшие нехватку рабочей силы до кризиса, столкнувшись со снижением спроса на продукцию, не захотели прибегать к увольнениям, а вместо этого сокращали рабочие часы и заработную плату.

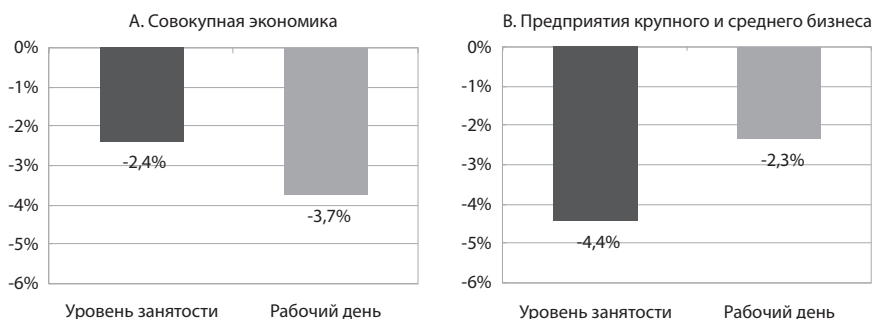
Сравнение изменений в занятости и в количестве рабочих часов в неделю показывает, что именно за счет рабочих часов происходили основные изменения в уровне трудовых затрат в Российской Федерации. В то время как уровень занятости в 2009 г. снизился на 2,4%, оценки, основанные на данных обследования российского рынка труда, показывают,

что в 2009 г. продолжительность рабочей недели сократилась на 3,7%, или на полтора часа в неделю (Рис. 1.5, Часть А). Сокращение количества рабочих часов в неделю было особенно существенным для работников, занятых по совместительству (-15% в 2009 г.; *Источник*: Росстат). Для сравнения, общее количество часов в неделю, фактически отработанных работниками в странах ОЭСР в 2009 г., сократилось в среднем на 4%.

Данные по крупным и средним предприятиям (на их долю в 2009 г. приходилось 54% общей занятости) предлагают противоположный пример, когда затраты на труд корректируются за счет регулирования уровня занятости, а не рабочих часов. В 2009 г. уровень занятости на крупных и средних предприятиях сократился на 4,4%, в то время как количество отработанных часов в год снизилось только на 2,3% (Рис. 1.5, Часть Б)<sup>4</sup>. Также и в странах ОЭСР сохранение рабочей силы при сокращении спроса на продукцию кажется более распространенным на предприятиях малого и среднего бизнеса, чем на более крупных фирмах (OECD, 2010a). Как утверждают Москарини и Постел-Винэ (Moscarini and Postel-Vinay, 2009), на более крупных фирмах обычно выше производительность труда и выше заработок, и поэтому в период оживления экономики найти новых работников им проще. Тем не менее, относительно резкое реагирование уровня занятости на крупных и средних предприятиях на экономический шок поставило вопрос о возможности структурного спада в занятости на предприятиях этой

**Рис. 1.5. Относительное значение экстенсивных и интенсивных предельных уровней трудовых затрат в корректировке на рынке труда в России**

Изменения в уровне занятости и продолжительности рабочего времени в процентах в год, 2009 г.<sup>1</sup>



1. Показатели продолжительности рабочего времени в общем по экономике основаны на обследовании трудоспособного населения, тогда как эти показатели на крупных и средних предприятиях основаны на отчетности работодателей.

*Источник*: данные Росстата.



группы. В период с 2000 г. по 2007 г., несмотря на устойчивое экономическое развитие, численность работников на этих предприятиях сокращалась в среднем на 1 % в год. Эта отрицательная тенденция указывает на нехватку конкурентоспособности даже до кризиса, и, судя по всему, при быстром сокращении производства многие крупные и средние предприятия были просто не в состоянии сохранить своих работников.

Несмотря на более интенсивную корректировку предельного уровня экстенсивных трудовых затрат, на крупных и средних предприятиях сокращение рабочего времени стало значительно больше: в период между 2007 г. и 2009 г. численность работников на этих предприятиях, столкнувшихся с принудительной неполной занятостью и неоплачиваемыми отпусками, увеличилась в пять раз, и к 2009 году почти один из десяти работников предприятий крупного и среднего бизнеса работал неполный рабочий день (Таблица 1.2). Из них, около 1,9 миллионов людей работали меньшее количество часов по инициативе руководства предприятия – в среднем на три часа в неделю меньше. Еще 1,3 миллиона работников находились в административных отпусках в среднем в течение 34 дней в год.

Таблица 1.2. **Неполная занятость на предприятиях крупного и среднего бизнеса**

Работающие на условиях неполной занятости в 2009 г.

	Тысячи	% занятости на крупных и средних предприятиях	Изменение по отношению к 2007 г.
Вынужденная неполная занятость	1 894	5,3%	833%
Административный отпуск	1 293	3,5%	226%

Источник: Росстат, Социально-экономическая ситуация в России.

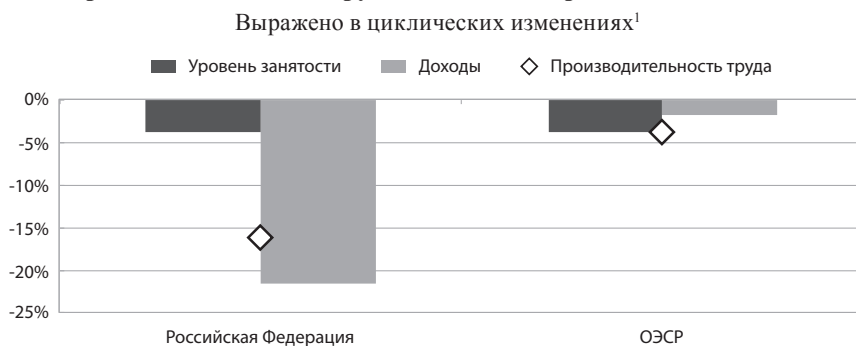
### ***Производительность труда и реальная заработная плата резко снизились по отношению к докризисным показателям***

Слабая реакция занятости на спад производства выразилась в резком падении производительности труда в России. В оценке на одного работающего спад производительности труда во время экономического кризиса по отношению к докризисным показателям в четыре раза превысил спад, наблюдавшийся во всей зоне ОЭСР (Рис. 1.6). С другой стороны, если учесть сокращение продолжительности рабочего дня, о котором говорилось выше, оказывается, что при измерении по часам, а не на одного рабочего, сокращение производительности труда не было настолько значительным.

Тем не менее, издержки, возникающие в результате снижения производительности труда, перекладываются обычно на работников

и компенсируются за счет сокращения заработной платы. Изначально рост ежемесячного реального дохода оставался высоким (+10% в 2008 г.), но стал отрицательным в 2009 г. (-1,6%). С учетом докризисных тенденций, в 2009 г. циклический спад в заработной плате превысил циклический спад в производительности труда (Рис. 1.6).

**Рис. 1.6. Циклические изменения занятости, заработной платы и производительности труда в России и странах ОЭСР, 2009 г.**



1. Циклические изменения рассчитываются как отклонения от докризисной тенденции (в период с I квартала 2005 г. по I квартал 2008 г.) в течение периода сокращения объемов производства (с I квартала 2008 г. по III квартал 2009 г. в России и с I квартала 2008 г. по II квартал 2009 г. в ОЭСР). Данные скорректированы с учетом сезонных колебаний. Более подробное описание расчетов см. в Приложение 2.A2 в ОЭСР (OECD, 2010b).

*Источник:* Оценки ОЭСР на основе базы данных ОЭСР «Основные экономические показатели».

Высокий уровень инфляции (13% в 2008 г. и 9% в 2009 г.) позволил российским работодателям сэкономить на фонде заработной платы без сокращения номинальной заработной платы. В 2009 г. номинальная заработная плата выросла на 10% против 31% в среднем за год в период 2000-2008 гг. Кроме того, гибкая система установления заработной платы, когда 40-50% заработной платы зависят от успешности предприятия, позволяет вносить автоматические корректировки в заработную плату в периоды сокращения производства (см. Главу 2). Фактически, из-за резкого сокращения выпуска продукции, можно было ожидать, что рост номинальной заработной платы в 2009 г. станет отрицательным. Однако почти 90% рост уровня минимальной заработной платы в 2009 г. (см. Главу 2) позволил предотвратить такое снижение номинальной заработной платы.

Задолженность по заработной плате сыграла гораздо более скромную роль в недавнем кризисе, чем в ходе предыдущих кризисов. Данные многолетнего обследования доходов и расходов домашних хозяйств в России показывают, что около 6% работников столкнулись с невыплатами заработной платы, причем у большинства задолженность по зарплате составляла менее месяца (Denisova and Dorofeeva, 2010). Хотя это чуть

выше, чем в 2008 г., масштабы невыплат незначительны по сравнению с ситуацией во время предыдущих кризисов. Например, в 1998 г. невыплаченные заработные платы были у 64% работников, большинство из которых не получало зарплаты более трех месяцев. В 2009 г. большинство долгов по заработной плате (около 76%) были сосредоточены в отраслях, наиболее пострадавших от кризиса, т.е. в обрабатывающей промышленности, строительстве и на транспорте (*Источник: Росстат*).

Влияние недавнего кризиса на рынок труда в определенной степени отличается от тех корректировок, которые наблюдались в переходный период в 1990-х гг., даже несмотря на то, что при обоих экономических спадах именно заработная плата сильнее всего пострадала от сокращения объема производства (см. Врезку 1.2). На этот раз основные факторы представляются похожими на те, что наблюдались в ряде стран ОЭСР. Во-первых, принимая во внимание, что спад в производстве был вызван главным образом резким сокращением спроса на экспортном рынке, к текущему кризису работодатели отнеслись, вероятно, не как к структурному дисбалансу, а как к временному потрясению. В таких обстоятельствах довольно обычным является сохранение фирмами рабочей силы в ожидание будущего оживления (OECD, 2009b). Во-вторых, в отличие от переходного периода, на этот раз российское правительство активно поощряло сохранение рабочей силы на предприятиях за счет введения схем укороченного рабочего дня (см. Главу 2). Около половины работников, находящихся в вынужденном временном или неоплачиваемом отпуске, выиграли от временных рабочих схем, организованных с целью компенсировать потери в доходе, хоть и при очень низком уровне оплаты. Наконец, относительно слабая реакция занятости и безработицы на общий спад спроса также характерна для других стран, предоставляющих ограниченную поддержку безработным (OECD, 2010a). Из-за низкого уровня пособий по безработице в России (см. Главу 2) рабочим было выгодно оставаться на своем рабочем месте, даже при условии сокращения оплаты труда.

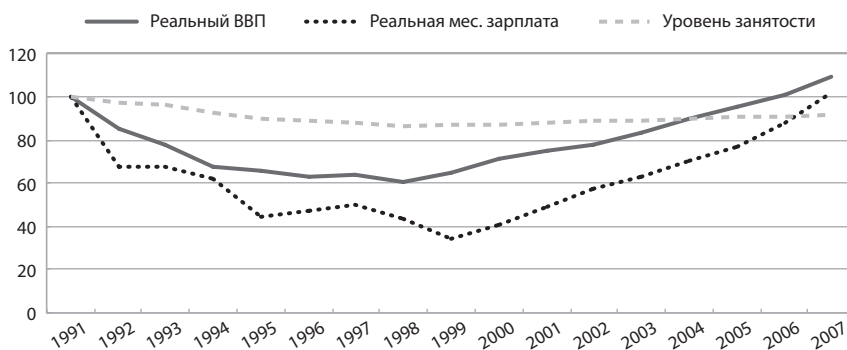
### **Врезка 1.2. Ведущая роль заработной платы в корректировках на рынке труда в переходный период**

Переход от командно-административной системы к рыночной экономике в 1990-х гг. привел к более глубокому и затяжному спаду в Российской Федерации, чем в большинстве стран Центральной и Восточной Европы. Однако, в то время как сокращение производства в большинстве стран сопровождалось падением занятости и соответствующим ростом безработицы (т.е. количественной корректировкой), основные изменения в ответ на резкий спад производства в России происходили за счет резкого снижения зарплат и сокращения рабочих часов на одного работающего. Сокращение занятости играло вторичную роль. В период между 1991 г. и 1998 г. объем производства упал на 40%, тогда как занятость и реальная ежемесячная заработная плата уменьшились, соответственно, только на 15 и 66% (см. рисунок ниже).

### Врезка 1.2. Ведущая роль заработной платы в корректировках на рынке труда в переходный период (продолжение)

#### Особенности корректировок на рынке труда

1991 = 100



*Примечание:* Средняя месячная заработная плата выражена в постоянных ценах по отношению к индексу цен потребления.

*Источники:* Росстат и Гимпельсон и Капелюшников (2007).

Гимпельсон и Липпольдт (Gimpelson and Lippoldt, 2001) показали, что значительная гибкость рынка труда была достигнута благодаря сочетанию трех ключевых механизмов. В зависимости от своих особых обстоятельств предприятия прибегали к этим средствам в различных комбинациях:

- резкое сокращение количества рабочих часов на рабочего; в период между 1992 г. и 1996 г. среднее сокращение составляло более одного месяца в год;
- гибкость общего уровня заработной платы, ее структуры и относительного уровня внутри предприятия (см. Главу 2), и отсутствие компенсации высокого уровня инфляции;
- начиная с 1993-1994 гг., работодатели, которые были не в состоянии выплачивать заработную плату, все чаще прибегали к ее задержке.

Такие изменения стали возможными ввиду страха безработицы среди российского населения, привыкшего к долгосрочной занятости. Это способствовало принятию компромисса между снижением реальной заработной платы и ее невыплатами, с одной стороны, и занятостью, с другой. Но свою роль сыграла и слабость институтов. Макроэкономическим реформам отдавалось предпочтение перед созданием новых институтов (в соответствии с так называемым «вашингтонским консенсусом»), в результате чего в стране остались ряд не прошедших реформу или преобразованных наполовину институтов (Gimpelson and Lippoldt, 2001). Институциональные лазейки открыли возможности для коррупции и

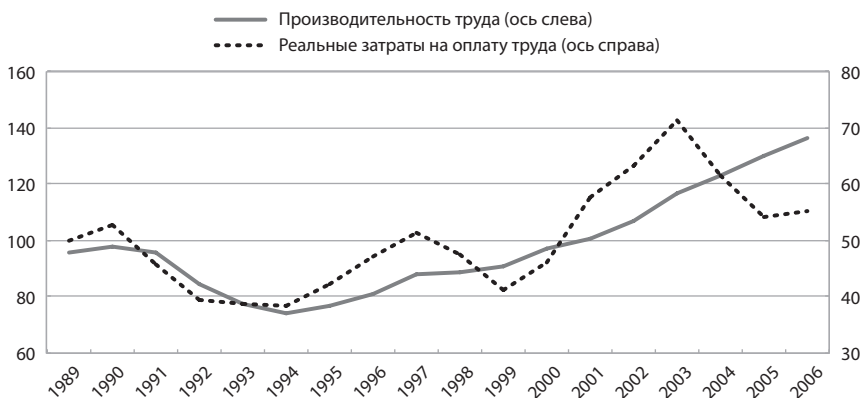
### Врезка 1.2. Ведущая роль заработной платы в корректировках на рынке труда в переходный период *(продолжение)*

несоблюдения законов и договоров. В результате, стало возможным задерживать зарплату, что лишило предприятий стимулов для реструктуризации и создания новых рабочих мест. В таких условиях правительство не только не выполнило свою роль арбитра и гаранта выполнения установленных правил и норм, но зачастую само активно нарушало эти правила (не выплачивая заработную плату государственным служащим, задерживая пособия по безработице, т.д.) (Kapelyushnikov, 2003).

Таким образом, реструктуризации экономики проходила намного медленнее по сравнению с другими странами с переходной экономикой. Когда в 1999 г. начался рост, того же не произошло с занятостью, ввиду неиспользованных ресурсов из-за сохранения численности рабочих на предприятиях. Из-за этого и в период восстановления экономики доминировали корректировки в уровне оплаты труда; тогда в период с 1998 г. по 2007 г. занятость выросла менее чем на 7%, а размер месячной реальной заработной платы на 200%, при росте реального ВВП на 80% (см. рисунок выше). Изменения в реальной месячной заработной плате также частично объясняются увеличением количества рабочих часов на рабочего, но этот фактор сыграл меньшую роль, чем во время кризиса. В целом, по крайней мере в обрабатывающей промышленности, реальные затраты на оплату труда менялись в целом вместе с производительностью труда, но с более выраженной зависимостью от циклов (рисунок ниже). Резкое падение реальных затрат на оплату труда в 2004 г. произошло по причине значительного сокращения ставок социальных взносов и снижения индекса цен производителя.

#### Почасовая производительность труда и почасовые трудовые затраты в промышленности, 1989-2006 гг.

В рублях на человеко-час в постоянных ценах 2002 г.



Источник: Гимпельсон и Капелюшников (2007).

### 3. Рынок труда высокодинамичен, но сильно сегментирован

#### ***Высокая текучесть кадров указывает на необходимость структурных изменений***

Уровень текучести рабочей силы в России относительно высок, хотя сравним с некоторыми странами ОЭСР, где уровень ротации кадров выше среднего. Данные по крупным и средним предприятиям в Российской Федерации показывают, что доля принятых на работу и уволенных составляла около 30% от средней численности занятых на предприятии в год в период между 2001 г. и 2008 г. (Рис. 1.7). Принимая во внимание обратную зависимость между текучестью рабочей силы и размером предприятия (Haltiwanger *et al.*, 2008), коэффициент зачислений и увольнений в остальной части экономики, возможно, выше. Хотя эти данные сложно сравнивать на международном уровне, по причине нехватки данных по текучести кадров на предприятиях и разницы в охвате статистикой, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что уровень текучести кадров в России схож с уровнями во Франции и США, странах с показателем текучести рабочей силы выше среднего (OECD, 2009b)<sup>5</sup>. При снижении доли предприятий крупного и среднего бизнеса в общей занятости (с 82% в 1992 г. до 54% в 2009 г.), с начала 1990-х гг. коэффициент увольнений на предприятиях крупного и среднего бизнеса превысил процент принятых на работу.

Рис. 1.7. Текучесть кадров на российских крупных и средних предприятиях, 1992–2009 гг.



1. Отношение приема на работу и увольнений рассчитывается как общее количество работников, которые поступили на работу/покинули компанию в определенный год, поделенное на средний уровень занятости в компании за тот же год.

Источник: Росстат.

Значительное увеличение уровня текучести кадров после очередного периода роста связано со структурными изменениями в российской экономике по различным направлениям:

- *Изменение сочетания форм собственности в результате реструктуризации экономики.* Переход к экономике, более ориентированной на рынок, сопровождался резким снижением занятости в государственных компаниях, которые отличались низкой текучестью кадров. Их доля в общей занятости упала с 70% в 1992 г. до 32% в 2007 г., в то время как доля частных отечественных и иностранных компаний в 2007 г. выросла, соответственно, до 56 и 4% (*Источник: Росстат*).
- *Перераспределение по отраслям от обрабатывающей промышленности в сторону сферы услуг.* Текучесть кадров наиболее ощутима в торговом и ремонтном секторе, гостиничном и ресторанном бизнесе, а также в строительном секторе; это показатель находится на среднем уровне в обрабатывающей промышленности и ниже всего в государственном секторе (Таблица 1.3). Секторы с высоким уровнем текучести кадров также отличаются наиболее динамичным ростом занятости, в частности, сюда относятся торговля, гостиничный и ресторанный бизнес, финансовый сектор, в которых занятость выросла более чем на 30% в 1998-2007 гг. И напротив, в сельском хозяйстве, горнодобывающей и обрабатывающей промышленности занятость уменьшилась.
- *Рост срочной занятости.* Использование срочных договоров относительно строго регулировалось до 2002 г., но новый Трудовой кодекс в значительной степени ослабил эти требования (см. Главу 2). Доля срочных трудовых договоров в общем показателе работы на твердом окладе выросла с 3,8% в 1999 г. до 7,6% в 2008 г. (Рис. 1.8). При включении гражданско-правовых договоров и устных соглашений, которые в основном состоят из краткосрочных договоров<sup>6</sup>, доля временной занятости в общем показателе работы на твердом окладе достигла 14% в 2008 г. Эта цифра сопоставима со многими странами ОЭСР и выше среднего по ОЭСР (12% в 2008 г.)<sup>7</sup>. Поскольку сокращение занятости в ходе последнего экономического кризиса для работающих по временным договорам было намного выше среднего показателя, их доля в общем наемном труде в 2009 г. соответственно снизилась.

В целом, рост занятости происходил в основном на низкоквалифицированных работах. С начала 1990-х гг. чистое приращение рабочих мест происходило только в некорпоративном секторе, т.е. на тех предприятиях, которыми владеют индивидуальные предприниматели, такие

Таблица 1.3. Занятость по основным отраслям экономики в Российской Федерации<sup>1</sup>

	2007			Рост занятости 1998-2007
	Процент принятых на работу	Процент уволенных	Доля в общей занятости	
Оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей	68 %	58 %	17 %	39 %
Гостиницы и рестораны	60 %	58 %	2 %	32 %
Строительство	55 %	53 %	8 %	19 %
Рыболовство	53 %	63 %	0 %	3 %
Недвижимость, аренда, бизнес	37 %	38 %	7 %	9 %
Сельское хозяйство, охота и лесоводство	36 %	47 %	10 %	-24 %
Финансовое посредничество	36 %	26 %	2 %	62 %
Прочие коммунальные, социальные, личные услуги	35 %	34 %	4 %	22 %
Транспорт, складское хозяйство, коммуникации	33 %	35 %	8 %	10 %
Обрабатывающая промышленность	32 %	34 %	17 %	-5 %
Электричество, газ, водоснабжение	30 %	32 %	3 %	5 %
Горнодобывающая промышленность	30 %	30 %	2 %	-11 %
Здравоохранение и социальное обслуживание	20 %	20 %	7 %	6 %
Образование	17 %	18 %	9 %	0 %
Государственное управление и оборона, обязательная социальная защита	17 %	14 %	5 %	23 %
Итого	31 %	31 %	100 %	7 %

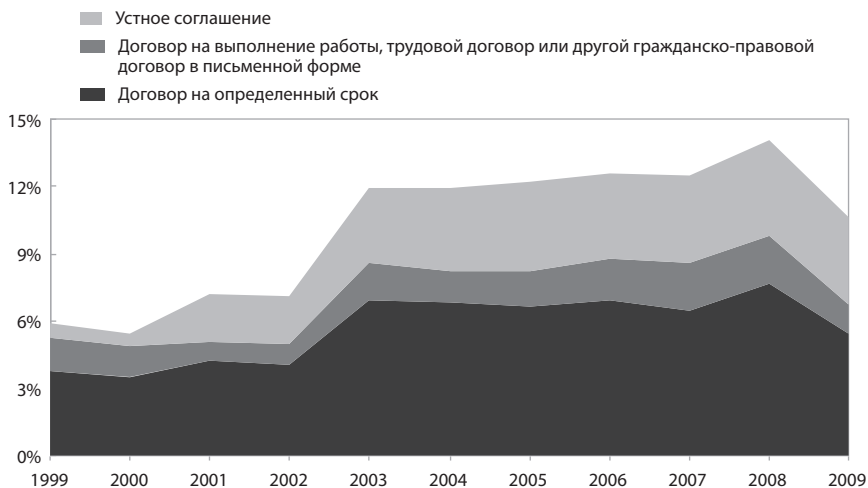
1. Секторы выстроены по мере уменьшения занятости за последнее десятилетие. Классификация секторов основана на классификации ОКВЭД, которая сопоставима с ISIC-NACE.

Источник: Данные Росстата.



**Рис. 1.8. Использование временных контрактов в Российской Федерации, 1999-2009 гг.**

В процентах от общей занятости на твердом окладе<sup>1</sup>



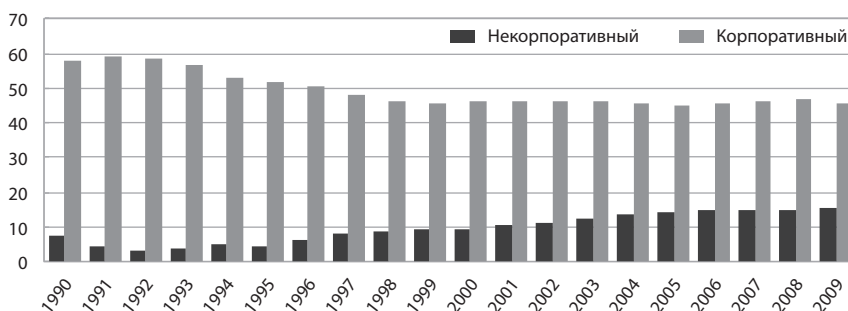
1. Остальная часть общей занятости при твердом окладе – постоянные трудовые договоры в письменной форме.

*Источник:* Обследование рынка труда Росстатом и Федеральная служба занятости.

как самозанятые рабочие, а также индивидуальные предприниматели и их сотрудники. С другой стороны, корпоративная занятость, т.е. занятость на предприятиях, зарегистрированных как юридические лица, в период с 1990 г. по 1998 г. снизилась более чем на 20%, оставаясь стабильно на уровне около 46% от общей занятости на несельскохозяйственных работах в сельской местности в период оживления экономики в 2000-х гг. (Рис. 1.9).

Тем не менее, трудно точно определить, в какой мере в отношении рабочих некорпоративного сектора меньше соблюдаются трудовые нормы и нормы социальной защиты, чем по отношению к работающим в корпоративном секторе (см. Главу 2). Например, рабочие некорпоративных предприятий до 2010 г. не имели права на обычное пособие по безработице, а только на минимальное пособие. Кроме того, законы в этом секторе, где их трудно и дорого контролировать, работают менее эффективно (см. Главу 2).

Рис. 1.9. Эволюция занятости на несельскохозяйственной работе в сельской местности по институциональному типу предприятий, 1990-2006 гг.

Миллионы рабочих<sup>1</sup>

1. Занятость на несельскохозяйственной работе в некорпоративном секторе рассчитывается как разница между занятостью на несельскохозяйственных работах и занятостью на несельскохозяйственных работах в корпоративном секторе.

Источник: Отчетность предприятий крупного и среднего бизнеса, Росстат.

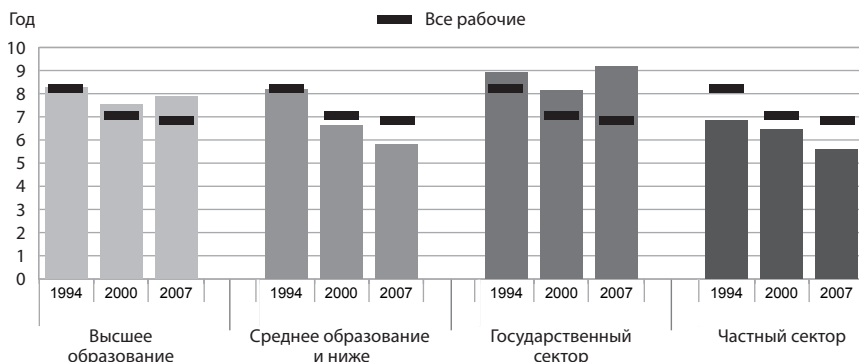
### ***Рынок труда сегментирован, а большинство увольнений происходит по собственному желанию***

Имеющийся количественный и качественный анализ показывает, что одни группы рабочих демонстрируют высокую мобильность на рынке труда, а другие остаются на том же месте, несмотря на плохие условия труда, что отражает сегментацию как в предложении, так и в спросе на рынке труда. Гимпельсон и Липпольдт (Gimpelson and Lippoldt, 2001) пришли к выводу, что коэффициенты увольнений и приема на работу выше для компаний меньшего размера, менее прибыльных и с меньшей производительностью, а также выплачивающих более низкую зарплату. Оживление роста после 1998 г. практически не изменило ситуации. Немалая доля российских предприятий, похоже, способна выживать только за счет сдерживания роста затрат, как связанных, так и не связанных с оплатой труда, а также за счет плохих производственных условий. Голикова и др. (Golikova *et al*, 2008), основываясь на исследовании обрабатывающей промышленности в 49 регионах Российской Федерации, проведенном в 2005-2006 гг., установила, что различия в средней производительности труда гораздо выше внутри сектора, чем между различными секторами. Неэффективные предприятия чаще всего относительно небольшие по размеру, находятся в мелких и средних городах в регионах с низким уровнем развития и работают в основном на местном рынке. Они продолжают существовать за счет низкой заработной платы и использования имеющихся производственных фондов, даже несмотря на то, что они изношены и устарели. Сохранение

неэффективных предприятий объясняется высокими барьерами на пути входа на рынок и выхода с него (см. также OECD, 2009a).

Уровень текучести был очень высоким среди низкоквалифицированных производственных рабочих (Gimpelson and Lippoldt, 2001). На Рис. 1.10 видно, что после 2000 г. средняя продолжительность занятости на одном предприятии существенно снизилась у рабочих с относительно низким образовательным уровнем и выросла у высококвалифицированных работников. Как считает Шварц (Schwartz, 2003), высокий показатель приема на работу часто отражает необходимость привлечения низкоквалифицированных рабочих на те же самые работы, главным образом, не требующие особого мастерства, в сложных условиях, за низкое вознаграждение и практически без иных льгот. В то же время из-за плохих производственных условий рабочие не остаются подолгу на одном предприятии, тем самым замыкая этот порочный круг найма и увольнений.

Рис. 1.10. Средняя продолжительность занятости на одном предприятии в зависимости от уровня образования и отрасли, 1994, 2000 и 2007 гг.



Источник: расчеты ОЭСР, основанные на данных многолетнего обследования российского населения.

В большинстве случаев решение покинуть компанию принимается самим рабочим, о чем свидетельствует тот факт, что подавляющее большинство увольнений регистрируется как увольнения по собственному желанию. С 1998 г. доля добровольных увольнений в показателе общего количества увольнений превысила 70% (Таблица 1.4); для сравнения: в 2000-х гг. до кризиса данный показатель в США составлял около 55% и менее 20% в начале 2000-х гг. во Франции. Хотя некоторые из этих «добровольных» увольнений на деле могли таковыми не являться, принимая во внимание ограниченность возможностей у работников (см. Главу 2), тот факт, что их доля выросла после финансового кризиса 1998 г. и оставалась на высоком уровне даже во время последнего экономического кризиса, указывает на присутствие значительного добровольного элемента.

Таблица 1.4. **Добровольные и вынужденные увольнения, 1992-2009 гг.**  
В процентах от общих увольнений<sup>1</sup>

	1992-1998	1999-2006	2007-2009
Добровольные увольнения	66 %	76 %	77 %
Вынужденные увольнения	8 %	5 %	5 %
Прочие увольнения	26 %	20 %	18 %

1. Только для предприятий крупного и среднего бизнеса.

*Источник:* Отчетность предприятий крупного и среднего бизнеса, Росстат.

В то же время, значительная группа низко квалифицированных рабочих, которые имеют скромные перспективы на рынке труда, остается на своих рабочих местах, несмотря на ухудшающиеся условия труда. Например, как показала Лукьянова (Lukyanova, 2006), в период с 1994 г. по 2003 г. увеличился разрыв в заработной плате между государственным и частным сектором, при этом заработная плата государственных служащих растет медленнее во всех процентилях. Несмотря на это, продолжительность занятости на одном месте в государственном секторе на 4 года превышает этот показатель в частном секторе (см. Рис. 1.10 выше). Служащим государственного сектора в основном 45-50 лет, и многие из них женщины (Schwartz, 2003). При изучении моделей перехода среди работников в 1994-2006 гг. Денисова и др. (Denisova *et al.*, 2007) показали, что отток женщин из государственного сектора был ниже, чем отток мужчин, что соответствует тому, что семьи в России склонны распределять риск по отраслям, и мужчины обычно работают в частном секторе, а женщины – в государственном.

Сложно провести сравнение на международном уровне, но *неформальная занятость*, похоже, в Российской Федерации довольно ограничена. Доля работников без твердого оклада в общей доле занятости (довольно приблизительный показатель неформальной занятости, зато его можно сопоставлять с показателями других стран) в 2007 г. составляла 7% в сравнении с 25% в таких странах ОЭСР, как Чили и Мексика (OECD, 2010a). Обследование рабочей силы Росстата позволяет более точно охарактеризовать неформальную занятость, учитывая число рабочих без договоров, незарегистрированных самозанятых и лиц, занятых сельскохозяйственным производством на продажу. Эти оценки говорят об аналогичном распространении неформальной занятости – около 8% от общего уровня занятости (Таблица 1.5). Наиболее распространена неформальная занятость среди лиц, работающих на семейные хозяйства и индивидуальных

предпринимателей (34% из них работают без договора); самозанятых (29% из них не зарегистрированы), а также лиц, вовлеченных в домашнее производство на продажу. С другой стороны, в компаниях и учреждениях не имеют контракта менее 1% работающих.

Таблица 1.5. **Неформальная занятость в России, 2007 г.<sup>1</sup>**

	Тысяч работников	Доля в общей занятости соответствующей группы
Работники, не имеющие контракта	2 506	3,8%
<i>Работающие на фирме, в обществе, на ферме</i>	298	1%
<i>Работающие на домашнее хозяйство или индивидуальных предпринимателей</i>	2 207	34%
Работники без твердого оклада	3 027	58%
<i>Незарегистрированные работники, работающие на себя</i>	895	29%
<i>Домашнее производство на продажу</i>	2 132	100%
Всего	5 533	8%

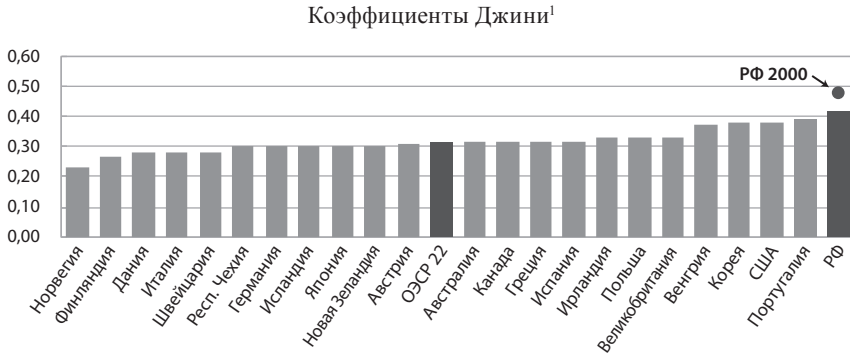
1. Представленная в таблице статистика отражает только основное место работы; неформальная занятость по совместительству не учитывается.

Источник: Росстат, «Экономическая активность населения», 2008 г.

### ***Значительное неравенство в уровне заработной платы связано с региональными различиями***

Несмотря на снижение неравенства в распределении заработной платы с начала нового века, неравенство заработной платы в России остается выше, чем в любой стране-члене ОЭСР (что подтверждается данными). Согласно оценкам Росстата, коэффициент Джини для средних месячных доходов достиг 0,42 в 2009 г., что намного выше среднего показателя по ОЭСР в 0,32 (Рис. 1.11). С 2000 г. коэффициент Джини для заработной платы постоянно снижался, в основном этому способствовал более быстрый рост заработной платы для рабочих в нижней части системы распределения доходов (Источник: Росстат). Причины возникновения такой тенденции можно найти в сильном спросе на труд в отраслях, требующих низкой квалификации, таких как добывающая промышленность и строительство, но также в увеличении компенсации в частном секторе и значительном увеличении минимальной заработной платы в 2007 г. и 2009 г. (Gorodnichenko *et al.*, 2010).

Рис. 1.11. **Неравенство в оплате труда в Российской Федерации (2000 и 2009 гг.) и некоторых странах ОЭСР (2008 г.)**



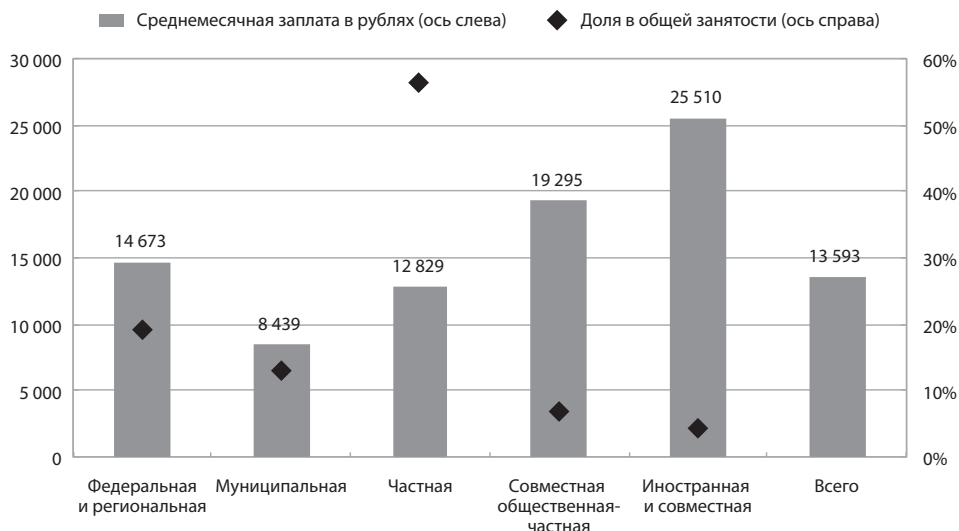
1. Небольшие расхождения в расчетах коэффициентов Джини в разных странах могут привести к недооценке или переоценке неравенства в оплате труда. Например, включение оплаты за неполный рабочий день в расчет российского коэффициента Джини может привести к некоторой переоценке неравенства.

*Источники:* Расчеты ОЭСР, основанные на базе данных по *Распределению доходов* в ОЭСР; Росстат, Ежегодник по рынку труда и занятости, 2009 г.

Наиболее важным фактором неравенства в оплате труда в Российской Федерации являются региональные различия в доходах (даже после учета особенностей работников и отраслевой структуры). Региональные расхождения в оплате труда являются, в первую очередь, результатом значительных географических различий в стоимости жизни. Например, соотношение стоимости основных потребительских товаров между наиболее и наименее дорогими регионами на начало 2010 года равнялось 2,4 (*Источник:* Росстат). Региональные расхождения в заработной плате могут также быть связаны со значительными надбавками, выплачиваемыми в районах Крайнего Севера в качестве компенсации за тяжелые условия работы и проживания (Lukyanova, 2006 г.).

Размеры заработной платы также существенно различаются в зависимости от типа собственности. Самая низкая заработная плата, равная 62% от среднего уровня заработной платы в 2007 году, отмечается в муниципальном секторе (Рис. 1.12). С другой стороны, самая высокая заработная плата выплачивается в иностранных компаниях или в совместных российско-иностранном предприятиях и доходит до 188% от среднего уровня ежемесячной заработной платы. Однако подавляющее большинство (56%) специалистов работают в частных российских компаниях, зарабатывая в среднем 12 830 рублей в месяц (или около 430 долларов США).

Рис. 1.12. Среднемесячная заработная плата и доля в общей занятости по формам собственности, 2007 г.



Источник: Росстат, «Ежегодник рынка труда и занятости», 2009 г.

Существует значительная доля бедного населения, в которой в семье работает хотя бы один из ее членов: это так называемые «работающие бедняки». В 2008 году в Российской Федерации около 15% граждан, в семье которых только один работник, имеют доходы ниже прожиточного минимума (в 2008 г. 4 593 рублей, или 40% от среднего дохода), а 7% бедных проживают в семьях с двумя работающими. Хотя данные по странам ОЭСР напрямую несопоставимы, поскольку используется порог бедности в размере 50% от среднего дохода (вместо 40-процентного порога в России), в странах ОЭСР бедны в среднем 14% лиц, живущих в семьях с одним работником.

Чтобы компенсировать низкий уровень оплаты труда, русским работникам приходится заниматься вспомогательными видами деятельности. Практика совместительства особенно распространилась после кризиса 1998 года, подскочив с примерно 1,2% занятого населения в 1998 году до 6% в 1999 году. С 2001 года она оставалась на уровне около 4% занятого населения, приближаясь к среднему показателю по ЕС, равному 3,7% (OECD, 2008b). Большинство этих вспомогательных рабочих мест приходится на сельскохозяйственный (в 2007 году 2,8% занятого населения дополнительно зарабатывало продажей сельскохозяйственной продукции) и неформальный секторы. Кроме того, немалая доля занятого населения – почти 16% в 2007 г. (Источник:

Росстат) – занимается натуральным хозяйством, хотя в течение последних лет намечается тенденция к уменьшению (с 24 млн. человек в 2002 году до 19 млн. в 2007 году).

#### 4. Региональные расхождения значительны, но сокращаются

Общая ситуация на рынке труда, описанная в разделе 2, не отражает существенные различия между регионами России. К наиболее эффективным регионам относятся крупные города (Москва и Санкт-Петербург) и близлежащие области, а также регионы, богатые природными ресурсами. До 2008 года безработица в Центральном и Северо-Западном федеральных округах практически отсутствовала: уровень безработицы в Москве составлял 0,9%, а в Санкт-Петербурге – 2,0% (Источник: Росстат, «Обследование рынка труда»). Уровень занятости достигал 70% и более в этих регионах, а также в некоторых северных областях, богатых природными ресурсами (Ямало-Ненецкий АО и Чукотка) (Источник: Росстат, «Обследование рынка труда»). Большинство экономически неактивных и незанятых людей в России проживают далеко от этих крупных промышленных и коммерческих центров. В 2008 году самый высокий уровень безработицы (для населения в возрасте от 15 до 72 лет) был отмечен в густонаселенных районах Северного Кавказа, составив 19% в Туве, 36% в Чечне и даже 55% в Ингушетии. Кроме того, в некоторых районах в южной части Восточной Сибири и Республики Коми на Северо-западе был зарегистрирован уровень безработицы выше 10%.

Коэффициент отличий в региональном уровне безработицы вырос почти в четыре раза с 1994 по 2006 гг., но значительно уменьшился в последующие два года (Рис. 1.13). Первоначальный рост в региональных различиях отражал как значительное повышение максимального регионального уровня безработицы (с 15% в 1992 году в Дагестане до 67% в 2006 году в Чечне), так и значительное снижение, особенно после 2000 года, минимального регионального уровня безработицы (снизившегося по Москве с 5,8% в 1999 году до 0,8% в 2007 году). Уменьшение различий между регионами начиная с 2007 года было вызвано первоначально падением уровня безработицы в нескольких регионах с исключительно высоким числом безработных, а затем в 2008 году в результате экономического кризиса уровень безработицы начал расти во многих промышленных и коммерческих районах с типично низким процентом безработных. Тем не менее, соотношение максимума в уровне безработицы к минимуму в 2009 году все равно составило 20. Для сравнения, соотношение макс./мин. в 2003 году колебалось от 2 до 7 в зоне ОЭСР, с двумя исключениями – Исландия и Италия, где соотношение составило, соответственно, 10 и 21 (OECD, 2007b).



Региональные различия на рынке труда связаны с неравномерным региональным ростом и сильной концентрацией рабочих мест в наиболее процветающих регионах. Самый высокий уровень валового регионального продукта (ВРП) на душу населения отмечается в крупных городах, в Москве и Санкт-Петербурге, а также в регионах, богатых природными и энергетическими ресурсами. Есть также регионы, которые привлекают наибольшую долю прямых иностранных инвестиций (Svedberg et al., 2006). Быстрый рост цен на нефть и другие природные ресурсы за последнее десятилетие также способствовал увеличению разницы в ВРП на душу населения. К 2008 году подушевой ВРП самых богатых регионов (Тюменская область) был в 24 раза выше, чем в самом бедном регионе (Республика Ингушетия), а коэффициент различия с 1994 года вырос почти в два раза (Рис. 1.13).

Рис. 1.13. Региональные отличия в Российской Федерации, 1992-2009 гг.



1. Коэффициент различий вариации определяется как отношение стандартного отклонения к среднему.

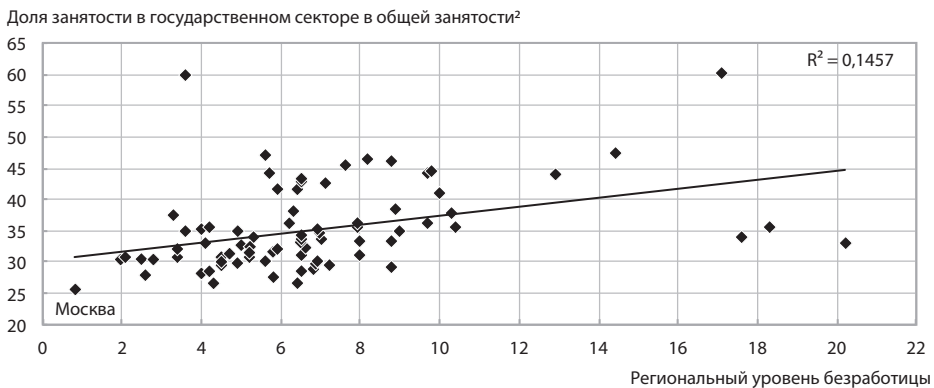
Источник: Росстат, «Обследование рынка труда»; расчеты ОЭСР.

Отличия в экономическом росте в некоторой степени связаны с географическими предпосылками (например, наличием природных ресурсов или расположением в стратегически привлекательном месте), а также с концентрацией промышленности, унаследованной от советской плановой экономики, в результате чего многие города и даже целые регионы до сих пор находятся в зависимости от деятельности одной

отрасли или одного предприятия (города с одним градообразующим предприятием). Есть, однако, также ряд институциональных и политических факторов, влияющих на отличия в показателях регионов России, например, способность и готовность местных органов власти к проведению (и обеспечению) экономических реформ, а также отношения между органами власти и местными предприятиями. Во время перехода к рыночной экономике сочетание слабого федерального правительства и отсутствие продуманной правовой базы позволило новой корпоративной власти (так называемым «олигархам») оказывать сильное давление на местную политику и влиять на темпы и направление экономических реформ в соответствии со своими интересами (захват государства) (Svedberg et al., 2006). Их влиятельные в политическом отношении предприятия по-прежнему создают препятствия для создания и развития (часто более продуктивных) малых предприятий. Регионы с меньшей степенью «захвата государства», как правило, отличаются более высокими темпами роста и большей долей малого бизнеса (Mosina, 2006).

Региональные расхождения заметны также в относительном значении *занятости в государственном секторе*. В таких регионах, как

**Рис. 1.14. Региональный уровень безработицы и значение занятости в государственном секторе, 2007 г.<sup>1</sup>**



1. Два крайних значения исключены для улучшения читаемости графика. Эти две области – Чечня и Ингушетия, в которых уровень безработицы, соответственно, 53% и 47%, а доля занятости в государственном секторе в общей занятости, соответственно, 55% и 52%.

2. Занятость в государственном секторе включает всех работников, работающих в фирмах и учреждениях, которые принадлежат федеральным, региональным или муниципальным органам власти. Это определение включает государственный сектор услуг (здравоохранение, образование и государственное управление), а также работников, занятых на государственных предприятиях.

*Источник:* Росстат, Центральная база статистических данных и региональные ежегодники.

Чечня и Ингушетия, более 50% работающего населения занято в государственном секторе или на предприятиях, принадлежащих федеральным, региональным или муниципальным органам власти. В целом, наблюдается, как правило, положительная, хотя и слабая, зависимость между уровнем безработицы региона и долей занятости в государственном секторе в общей занятости (Рис. 1.14). В районах с ограниченным спросом в частном секторе местные и региональные органы власти стремятся использовать занятость в государственном секторе как вид социального страхования, в частности путем найма в органы государственного управления.

### ***Тиски бедности препятствуют внутренней миграции***

На фоне высоких и продолжающих расти межрегиональных различий в экономическом развитии и уровне безработицы можно было бы ожидать, что люди будут мигрировать из бедных в более богатые и более динамично развивающиеся регионы. Несмотря на ограниченность статистической информации, имеющиеся данные говорят о том, что внутренняя миграция очень низка и продолжает снижаться. По данным официальной статистики Росстата, число граждан России, меняющих место жительства, сократилось с 4,7 млн. в 1989 г. до 1,9 млн. (или 1,3% населения) в 2005 году (United Nations, 2008 г.). Однако, поскольку не все мигранты регистрируются по новому месту жительства, поток внутренней миграции, вероятно, в реальности гораздо больше.

Основными препятствиями для внутренней миграции являются неразвитость финансовых рынков и рынков жилья. Учитывая большие трудности в получении ссуды на оплату стоимости переезда, только те, кто имеет относительно высокие доходы, могут позволить себе мигрировать (Andrienko and Guriev, 2004 г.). Согласно оценкам Андриенко и Гурьева, треть населения России попала в такие тиски бедности. Кроме того, вследствие неразвитости рынка жилья и отсутствия доступа к ипотеке в городах сохраняется высокий уровень арендной платы, что делает жилье там недоступными для сельских жителей<sup>8</sup>.

Низкая численность официально зарегистрированных внутренних мигрантов также отчасти связана с административными барьерами. Для того чтобы получить доступ к официальным рабочим местам и таким услугам, как социальные пособия, детские сады, школы и учреждениям здравоохранения, мигрантам необходимо зарегистрироваться в отделении милиции города прибытия. Притом что по закону регистрация должна быть предоставлена всем заявителям, некоторые местные органы власти (например, в Москве и Краснодарском крае на Юго-западе), как правило, допускают нарушения, требуют взятки и отказывают в регистрации (Light, 2007).

## 5. Уровень образования занятого населения высок, но в среднем качество относительно низкое

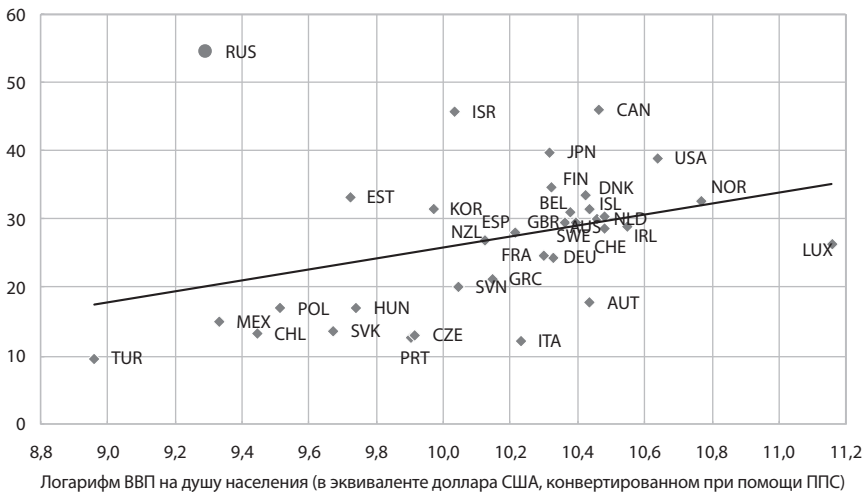
### *Занятое население имеет высокий уровень образования, в основном, технические квалификации*

В Российской Федерации трудовые ресурсы – одни из самых образованных в мире, и спрос на высшее образование продолжает увеличиваться. В 2005 году 55% населения России в возрасте от 25 до 64 лет имели высшее образование, и это больше, чем в любой стране ОЭСР. Высокий уровень образования еще сильнее впечатляет при сравнении России со странами ОЭСР с аналогичным уровнем ВВП на душу населения (Рис. 1.15). За период с 1990 по 2005 гг. количество студентов, обучающихся в высших учебных заведениях, увеличилась в 1,9 раза, что свидетельствует о том, что высокий уровень образования среди занятого населения России не просто унаследован с советских времен, но и продолжает расти (Капелюшников, 2008).

Высокий уровень образования в России обусловлен значительной долей населения (34% в 2003 г.) с высшим образованием квалификации типа В (ОЕСД, 2007а). Такие образовательные программы, как правило, короче, чем у высших образовательных учреждений типа А, и посвящены

Рис. 1.15. Уровень образования в Российской Федерации и странах ОЭСР, 2005 г.<sup>1</sup>

Процентное отношение населения с высшим образованием в возрасте от 25 до 64 лет



1. 2003 г. для Российской Федерации; 2004 г. для Чили.

Источник: по данным ОЭСР (OECD, 2007а, таблица А.1.3а).

развитию практических, технических или профессиональных навыков. Особенностью русской системы образования является то, что студенты могут поступить в вузы типа В уже после завершения обучения в неполной средней школе и тем самым не могут быть отнесены к студентам высших учебных заведений в строгом смысле слова (Капелюшников, 2008). Но если брать только образование уровня А, Российская Федерация все равно превосходит средние показатели по ОЭСР, но находится только на одиннадцатом месте среди стран ОЭСР (OECD, 2007a).

С другой стороны, в соответствии с последними данными об уровне образования, полученным Барро и Ли (Barro and Lee, 2010), с точки зрения средней продолжительности обучения Российская Федерация занимает только двадцать пятое место по сравнению со странами ОЭСР. В 2010 году средняя продолжительность обучения в России населения в возрасте старше 25 лет составляла 9,8 года по сравнению с 10,6 лет в среднем по 31 странам ОЭСР.

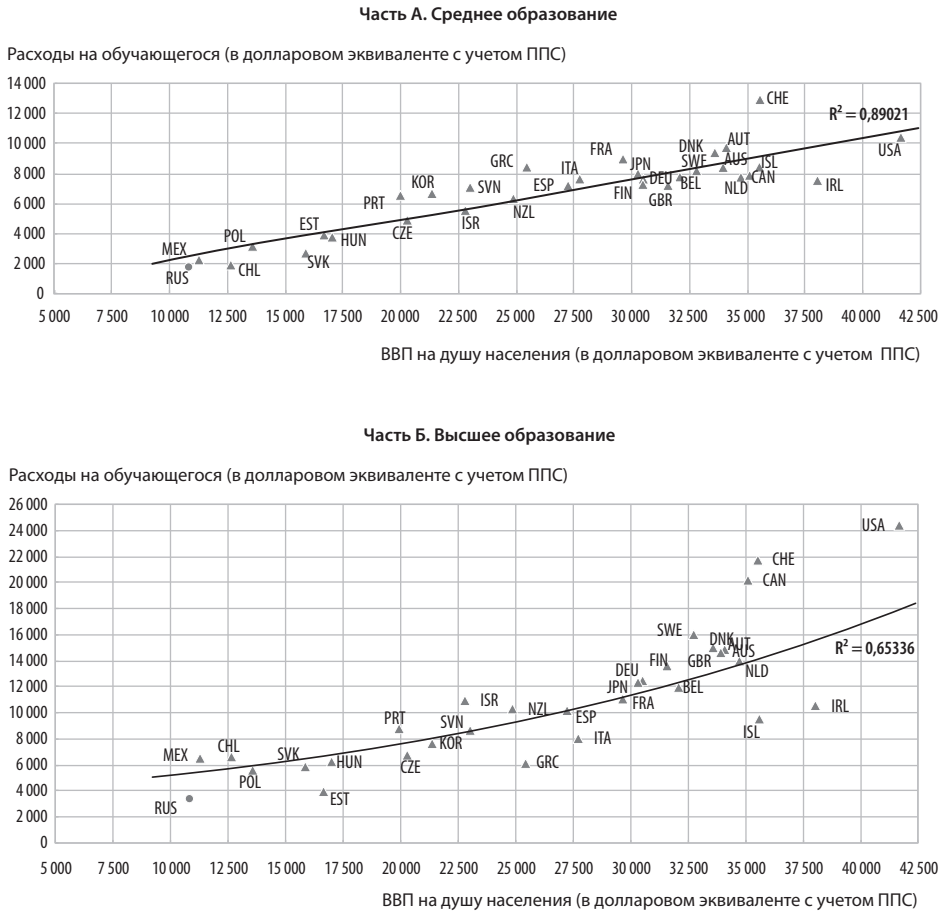
### ***Низкий уровень расходов влияет на качество образования***

Несмотря на успехи в образовании, результаты Российской Федерации гораздо хуже с точки зрения *качества* образования, оцененного в рамках Международной программы ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся. Российская Федерация занимает только двадцать шестое место среди стран ОЭСР по достижениям учащихся 15-летнего возраста в естественнонаучных дисциплинах, опережая Италию и Португалию (OECD, 2008a). Низкие баллы по международной системе ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся отчасти связаны с преувеличенным вниманием, которое в российских школах уделяется приобретению энциклопедических знаний, вместо ориентированного на решение задач, инновационного мышления и творчества (Fretwell and Wheeler, 2001).

Сокращение расходов на образование, скорее всего, также повлияет на качество образования. В 2005 году Российская Федерация направила около 3,8% ВВП на образование, в то время как расходы на образование в странах ОЭСР составляли от 4,2% ВВП в Греции до 7,4% ВВП в Дании (OECD, 2008a). Что касается среднего образования, годовые расходы на одного учащегося более или менее соответствуют странам ОЭСР с аналогичным ВВП на душу населения (Рис. 1.16, Часть А), притом что общая величина расходов на одного учащегося в системе высшего образования значительно отстает (Рис. 1.16, Часть Б). Последнее связано с высоким уровнем набора в системе высшего образования и крайне низким уровнем заработной платы учителей и преподавателей (65% от величины средней заработной платы в 2008 г., ср. Росстат).

Рис. 1.16. Ежегодные расходы на образовательные учреждения в расчете на одного учащегося в процентах к ВВП на душу населения, 2005 г.

В долларом эквиваленте с учетом ППС, по уровню образования



Источник: по данным ОЭСР (OECD, 2008а, рис. В1.6).

## Примечания

1. Доля молодых людей, нигде не учащихся и не работающих, в России невелика по сравнению со средним значением по странам ОЭСР (7,8 % по сравнению с 13,1 % в 2007 г., см. OECD, 2008b).
2. Циклические изменения в уровне занятости и безработицы рассчитываются как отклонение от их соответствующих докризисных показателей на протяжении всего периода замедления роста производства. Дополнительно о расчетах см. Приложение 2.A2, OECD (2010b).
3. Одна из возможных причин заключается, по-видимому, в том, что работники старших возрастов (55 и старше) составляют относительно дешевую рабочую силу при средней заработной плате примерно 85 % от среднего уровня заработной платы работников основного трудоспособного возраста (от 25 до 54 лет) (Источник: Обследование уровня заработной платы, Росстат, октябрь 2009 г.). Многие пенсионеры, получающие пенсионные пособия, продолжают работать и поэтому готовы на меньшую заработную плату. Более подробно о пенсионной системе в России см. Главу 4.
4. Отчасти противоположный пример регулирования может быть вызван различием в источниках информации. Показатели рабочего времени в совокупной экономике (Часть А) основаны на ответах взрослых людей, опрошенных в соответствии с методикой исследования российского рынка труда, и могут отражать значительные погрешности в предоставленных данных. С другой стороны, показатели по крупным и средним предприятиям (Часть Б) основаны на отчетности работодателей.
5. Крупными и средними предприятиями в России считаются предприятия или организации (в том числе нерыночные государственные институты), с численностью сотрудников свыше 100 (в промышленности, транспорте, строительстве) или свыше 50 человек (в остальных отраслях). Во Франции в 2001-2007 гг. коэффициент приема на работу и увольнений на предприятиях, на которых занято более 50 рабочих, составил около 37% (Источник: Déclaration de Mouvements de Main d'Oeuvre, DARES). В США за тот же период показатель приема на работу и увольнений для предприятий такого же размера составлял в среднем 50%.
6. Однако мы не можем утверждать, что эти два типа договоров состоят только из временных договоров. Согласно Трудовому кодексу, все

трудовые договоры должны быть составлены в письменной форме, и устные соглашения являются незаконными по определению. Тем не менее, до сих пор есть работники с длительным стажем со времен Советского Союза, когда договоров практически не было, которые не подписали договор. Однако большинство работающих по устному соглашению являются сезонными и временными рабочими, обслуживающими в семьях и т.д. Договор о выполнении работы, трудовой и другие гражданско-правовые договоры, составленные в письменной форме, в основном используются для выполнения временной, нерегулярной или особой работы, либо оказания определенных услуг. Однако в ряде случаев этот тип договора используется для ограничения прав работников (см. Главу 2) и тем самым скрывает постоянные трудовые отношения.

7. Поскольку деятельность субподрядных агентств не регулируется законом, доступной информации по количеству рабочих, работающих по субподрядному договору, мало или она отсутствует вовсе.
8. Например, если учесть все расходы, связанные с переездом в Москву из города, расположенного в 200 км от столицы, (например, стоимость переезда, регистрации (прописки) и поиска работы, а также разница в арендной плате), маляр начал бы зарабатывать прибыль только через полтора года после переезда в город (Svedberg *et al.*, 2006).



## Литература

- Andrienko, Y. and S. Guriev (2004), “Determinants of Interregional Mobility in Russia: Evidence from Panel Data”, *Economics of Transition*, Vol. 12, No. 1, pp. 1-27.
- Андриенко, Ю. и С. Гуриев (2006), “Анализ миграции в России”, *Аналитические разработки и отчеты*, № 23, Центр экономических и финансовых исследований и разработок, Российская Экономическая Школа, Москва.
- Barro, R. and J.-W. Lee (2010), “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010”, NBER Working Paper No. 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Denisova, I. and Z. Dorofeeva (2010), “Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation: The Russia Longitudinal Monitoring Survey 1992-2009”, Report submitted to the U.S. Agency for International Development, Institute of Sociology Ras, Independent Research Center “Demoscope”, CEFIR, Moscow, May.
- Denisova, I., M. Eller and E. Zhuravskaya (2007), “Transition Patterns in the Russian Labor Market: 1994-2006”, CEFIR Policy Paper Series, June.
- Fretwell, D. and A. Wheeler (2001), *Russia: Secondary Education and Training*, Development Network, Secondary Education Series, World Bank, Human Washington, DC.
- 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.
- Golikova, V., K. Gonchar, B. Kuznetskov and A. Yakovlev (2008), *Russian Manufacturing at the Crossroads – What Prevents Firms from Becoming Competitive*, State University Higher School of Economics with participation of the World Bank and International Monetary Fund.

- Gorodnichenko, Y., K. Sabirianova and P. Stolyarov (2010), “Inequality and Volatility Moderation in Russia: Evidence from Micro-level Panel Data on Consumption and Income”, *Review of Economic Dynamics*, Vol. 13, pp. 209-237
- Haltiwanger, J., S. Scarpetta and H. Schweiger (2008), “Assessing Job Flows Across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulations”, NBER Working Paper No. 13920, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Капельюшников, Р. (2008), “Записка об отечественном человеческом капитале”, Высшая школа экономики, Москва.
- Kapelyushnikov, R. (2003), “The Russian Model of Labor Market: What Is Ahead?”, *The Russian Economic Barometer*, Vol. XII, No. 1, [www.ecsoc.ru/images/pub\\_ecsoc/2004/12/08/0000013629/003THE\\_RUSSIAN\\_MODEL.pdf](http://www.ecsoc.ru/images/pub_ecsoc/2004/12/08/0000013629/003THE_RUSSIAN_MODEL.pdf).
- Light, M. (2007), “The Enduring Propiska: Why Do Regional Migration Restrictions Persist in Post-Soviet Russia?”, Presentation at Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.
- Lukyanova, A. (2006), “Wage Inequality in Russia (1994-2003)”, Working Paper Series No. 06/03, Economics Education and Research Consortium, Moscow.
- Marat, E. (2009), “Shrinking Remittances Increase Labor Migration from Central Asia”, *Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, Vol. 11, No. 3, Washington, DC.
- Moscarini, G. and F. Postel-Vinay (2009), “Large Employers Are More Cyclically Sensitive”, NBER Working Paper, No. 14740, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Mosina, O. (2006), “Unleashing the Potential: Growth and Investments in Russia’s Regions”, *Beyond Transition*, Vol. 17, No. 1, World Bank, Washington, DC., January-March.
- Mukomel, V. (2006), “Immigration and Russian Migration Policy: Debating the Future”, *Russian Analytical Digest*, No. 7
- Neterebsky, O. (2002), “Migratory Problems in Russia”, *Labour Education*, Vol. 4, No. 129, pp. 135-138, International Labour Office, Geneva.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007a), *OECD Education at the Glance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), *OECD Regions at the Glance*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2008a), *OECD Education at the Glance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), “Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries – Further Material”, OECD Publishing, Paris, available online only at: [www.oecd.org/els/employment/outlook](http://www.oecd.org/els/employment/outlook).
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010a), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010b), “The Global Crisis in Emerging Economies: The Jobs Impact and Policy Response – Further Material”, OECD Publishing, Paris, available online only at [www.oecd.org/els/employment/outlook](http://www.oecd.org/els/employment/outlook).
- OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris.
- Schwartz, G. (2003), “Employment Restructuring in Russian Industrial Enterprises: Confronting a ‘Paradox’”, *Work, Employment and Society*, Vol. 17, No. 1, March.
- Svedberg, M., J. Ono and O. Mosina (2006), *Unleashing the Potential: Growth and Investments in Russia’s Regions*, Centre for Economic and Financial Research (Moscow) and Stockholm Institute of Transition Economics.
- Tyuryukanova, E. (2006), “Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings”, International Labour Office, Geneva.
- United Nations (2008), *Demographic Policy in Russia: From Reflection to Action*, Moscow.
- Zubarevich, N. (2006), “Russia’s Regions: In What Social Space Do We Live?”, *Beyond Transition*, Vol. 17, No. 1, World Bank, Washington, DC., January-March.



## 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.

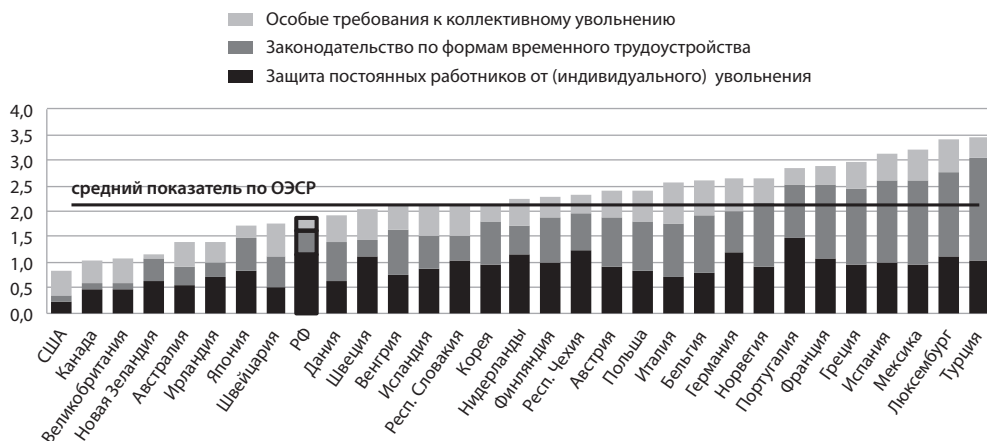
Общая институциональная структура существенно влияет на функционирование рынков труда и их реакцию на циклические изменения. Для стимулирования спроса и предложения рабочей силы и развития равных возможностей для трудоустройства важную роль играют институты. В этой главе рассматриваются основные институты 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***

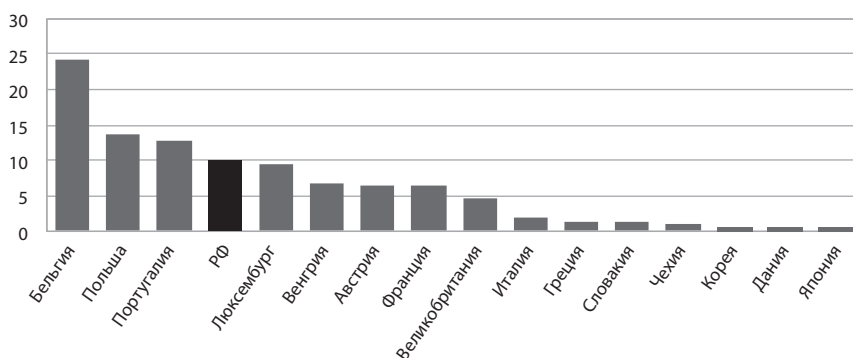
Поскольку в Российской Федерации нет специализированных судов по трудовым спорам, с претензиями, связанными с трудовыми правами, например, на несправедливое увольнение или невыплату заработной платы, работникам приходится обращаться в гражданские суды<sup>6</sup>. Чтобы сократить затраты и время, требуемое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

конфликтов, можно решать трудовые споры на уровне предприятия в рамках процедур разрешения индивидуальных споров. Притом что это, в принципе, положительно 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.

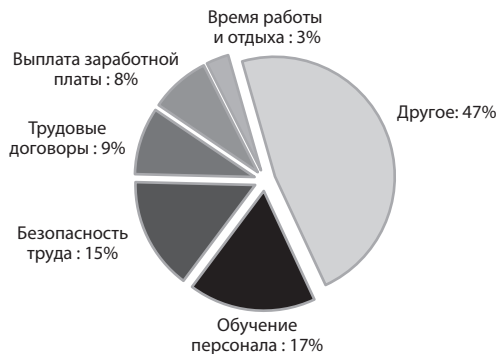
Государственная инспекция труда – это федеральная служба, относящаяся к Министерству здравоохранения и социального развития, но трудовые инспекторы работают в региональных управлениях. Эти управления разделены на две ветви: i) безопасность и гигиена труда, занимающаяся контролем условий труда и предупреждением 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



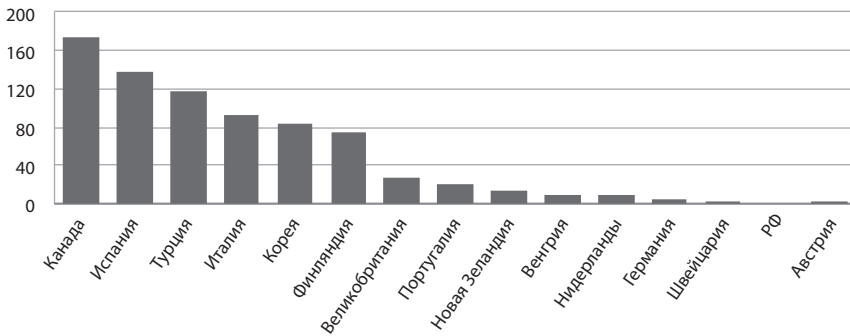
в конфликт. Тем не менее, традиционные профсоюзы почти никогда не выступают против руководителей старшего звена на стороне работников, и из-за своих тесных связей с руководством их деятельность на предприятии ограничивается теми областями, куда работодатели готовы пустить их (Tchetvernina, 2009)<sup>17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

### ***Заработная 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.

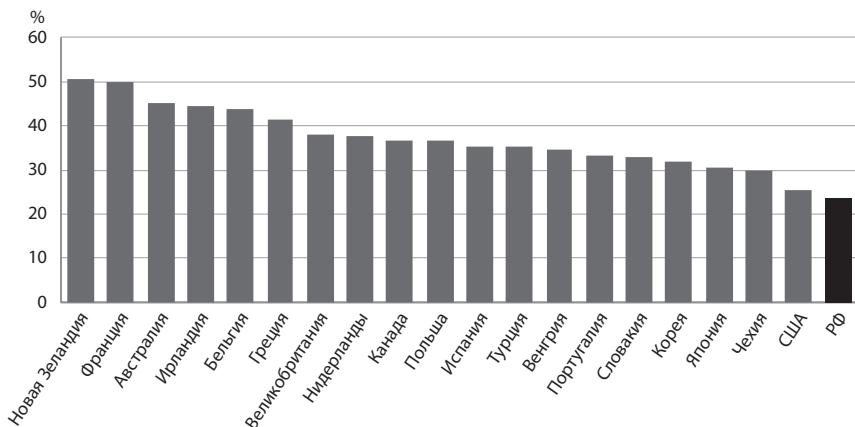
Специфика системы установления заработной платы в России заключается в значении переменной части заработной платы по сравнению с *фиксированной* частью. Первая составляет около 40-50% от общей суммы заработной платы и, как правило, зависит от результатов работы предприятия, хотя это и более или менее 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***

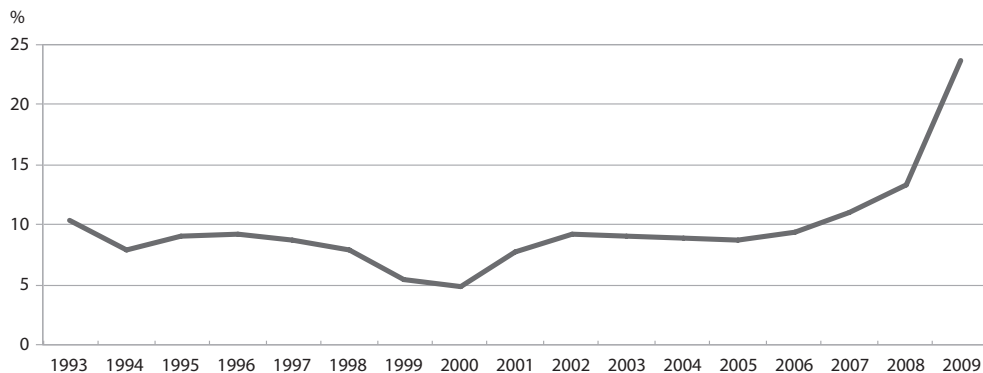
Федеральный минимальный размер оплаты труда устанавливается законом после обсуждения трехсторонней комиссией. Однако нет ни правил индексации, ни каких-либо конкретных положений для определения его уровня, и практически все зависит от решения правительства. В январе 2009 года минимальный размер оплаты 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>.

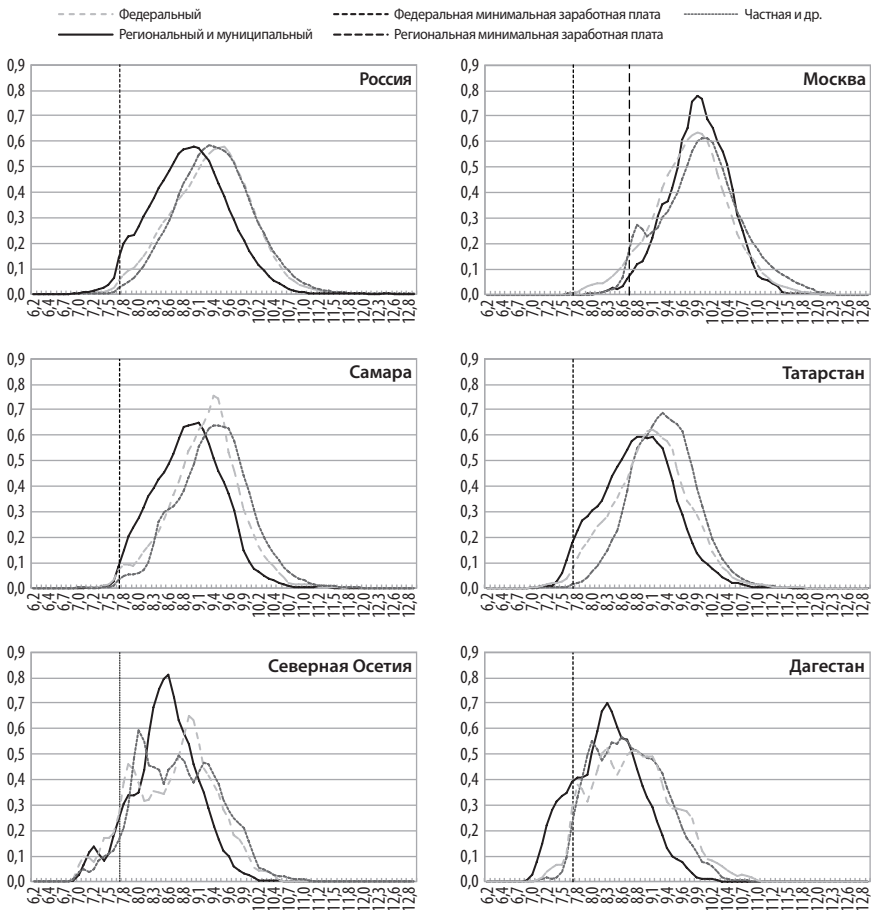
В итоге, в 2007 году минимальный размер оплаты труда фактически не работал, в основном, из-за низкого уровня, но и из-за низкого контроля за соблюдением. В регионах с высоким или средним уровнем заработной платы (например, богатые или средне-богатые регионы), очень небольшое число занятых полный рабочий 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).

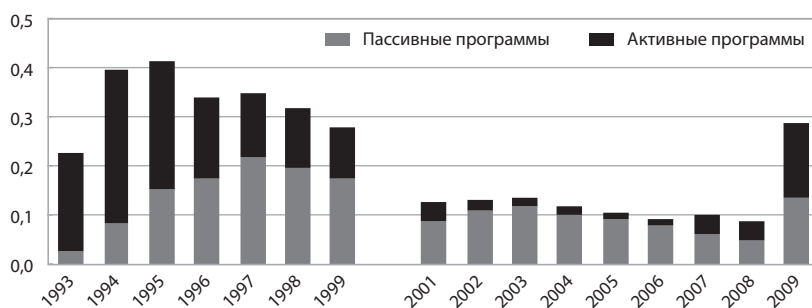
### Врезка 2.1. Финансирование программ на рынке труда

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.

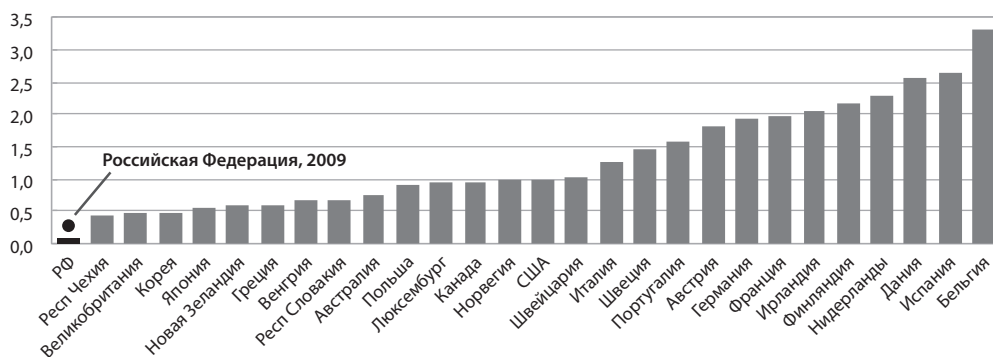
Введение единого социального налога (ЕСН) в 2001 году, сбор которого осуществлялся федеральными налоговыми органами, положило конец децентрализации в сборе социальных отчислений, и Фонд занятости был упразднен<sup>2</sup>. С тех пор политика на рынке труда финансируется из Федерального фонда компенсаций 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.

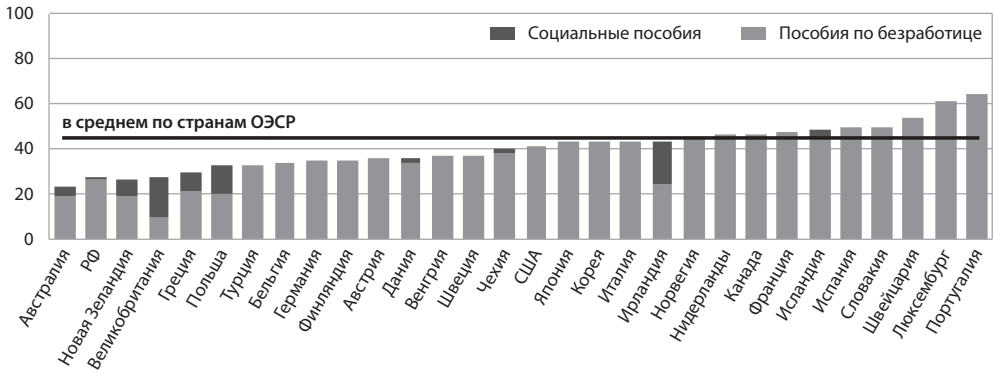
Категория лиц, имеющих право на пособие, велика по сравнению с другими странами. Каждый зарегистрированный безработный имеет право на получение пособия по безработице, в том числе лица без опыта работы, лица, уволенные за дисциплинарные нарушения, лица, ведущие поиск работы после перерыва в трудовой 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.

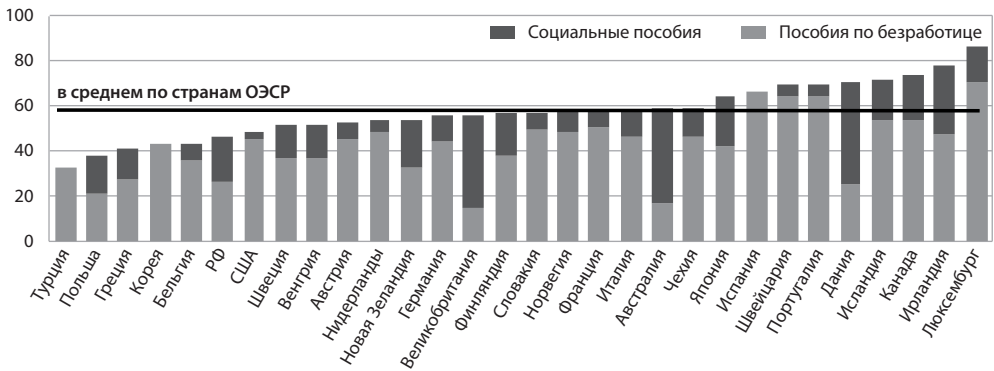
В некоторых случаях значительно повысить коэффициент замещения могут дополнительные льготы. Помимо пособия по безработице, официально зарегистрированные безработные лица вправе претендовать

**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 трудоустраиваемых 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	безработный < 6 месяцев	безработный > 6 месяцев	Прочие безработные	Работники под риском увольнения
		общего числа				
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	
	3. Период уведомления после	9 месяцев	6	
	4 года	4		
	20 лет	1		
	4. Вых. пособие после	9 месяцев	4	
	4 года	3		
	20 лет	1		
	5. Определение несправедливого увольнения		4	
Сложность увольнения	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.



## Глава 3

### Более эффективная и справедливая поддержка трудоспособного населения

*Высокие темпы экономического роста в период до 2008 года с начала нового тысячелетия привели к снижению бедности. Финансовый кризис прервал эту тенденцию к снижению, но не привел к резкому повышению уровня бедности. Тем не менее, в России сохраняется большое неравенство в уровне доходов. Риск бедности особенно высок среди детей. Система социальной поддержки в России не ориентирована на население трудоспособного возраста, которое, если не страдает физическими или умственными недостатками, в целом не считается заслуживающей социальной поддержки. Кроме того, система социальной защиты практически не имеет возможности заниматься перераспределением. Социальные пособия часто не носят адресного характера, а отчисления на социальное страхование в 2010 году выплачивались с доходов, до 1,5 раз превышающих средний заработок.*

*В 2005 году была проведена реформа по монетизации льгот, которые представлялись в натуральном виде. Эта процедура способствовала увеличению прозрачности расходов. Но неэффективность и отсутствие адресности социальных расходов ограничивают возможности для решения проблемы бедности среди населения трудоспособного возраста. Обострение демографических проблем также требует дополнительных расходов на такие меры, как пособия для детей дошкольного возраста, что должно помочь родителям выбрать оптимальное соотношение между работой и семейными обязанностями.*

*В данной главе рассматриваются тенденции и текущие данные по распределению доходов и уровню бедности, а также действующие меры социальной политики и недавние попытки найти более эффективные пути распределения государственных ресурсов и направить их наиболее нуждающимся, в частности, семьям с детьми. В заключение приводится краткое изложение основных проблем и возможные пути проведения реформ, направленных на развитие такой системы социальной защиты, которая бы более эффективно поддерживала население трудоспособного возраста.*

## 1. Введение

Высокие темпы экономического роста вплоть до конца 2008 года способствовали снижению бедности в России по критериям *абсолютной бедности*. Последовавшее в 2009 году резкое замедление темпов экономического роста не привело к значительному росту общего уровня бедности, поскольку изменения на рынке труда в основном включали в себя сокращение рабочего дня, а не увольнения (Глава 1), а также благодаря тому, что пенсионные выплаты возросли почти на 50% по сравнению с 2007 годом (Глава 4)<sup>1</sup>. Тем не менее, рост экономического благосостояния оказывает лишь относительное влияние на уровень *относительной бедности*. С начала нового тысячелетия доходы бедных в России увеличились до определенной степени, но другие слои населения прибавили в своих доходах по меньшей мере столько же, в связи с чем существенных изменений в высоком неравенстве доходов не произошло.

Перераспределительные функции существующей системы налогообложения/льгот в России ограничены. Система социального обеспечения унаследовала пережитки советской эпохи в виде системы “привилегий” (например, жилищно-коммунальные субсидии), которые распространяются на лиц с физическими или психическими нарушениями, но также и на лиц с особым послужным списком и/или профессиональными льготами (которые не обязательно являются беднейшими слоями населения). Также действует довольно универсальная пенсионная система (Глава 4), ряд программ страхования для населения трудоспособного возраста и, в объеме совокупных расходов, несколько небольших адресных программ для семей с низкими доходами. Наконец, финансирование социальной поддержки предполагает значительное распределение доходов от добычи природных ресурсов по всей стране, но в остальном система носит регрессивный характер, с фиксированной ставкой подоходного налога и взносами на социальное обеспечение, которые взимаются с доходов, до 1,5 раз превышающих среднюю заработную плату.

Реформы продолжаются, и с 2005 года достигнут некоторый прогресс в отношении повышения прозрачности, эффективности и достижения адресности льгот путем их монетизации. По сравнению с общими расходами на социальные нужды, эта «монетизация» была довольно ограниченной по масштабам, к тому же категорийный характер льгот и пособий в корне остался прежним; независимо от того, выплачиваются они в денежной или неденежной форме, их получают льготники независимо от уровня дохода (за исключением некоторых случаев, например, пособия на детей).

Риск бедности особенно высок среди детей и лиц трудоспособного возраста, которые не могут претендовать на льготы на основе выслуги лет или специфики профессиональной деятельности. И вообще, система социальной защиты не ориентирована на население трудоспособного возраста, и это, возможно, способствовало как повышенному риску бедности у семей, так и решению молодых людей отложить на более позднее время рождение детей и/или обзавестись меньшим их количеством. Невзирая на фиксируемое увеличение рождаемости в последнее время, демографические тенденции обуславливают необходимость реформировать существующую систему социальной защиты.

Эта глава не претендует на полный анализ всего круга социальных проблем, с которыми сталкивается Российская Федерация. В частности, гораздо более подробного рассмотрения, чем позволяет формат этой работы, заслуживают жилищные субсидии, а также реформа жилищной политики. Глава начинается с обзора тенденций в распределении доходов и бедности. Здесь рассматриваются сильные и слабые стороны тех или иных имеющихся данных, а также представлена информация об особенностях тех групп населения, которые больше всего подвержены риску бедности; дается оценка масштабов бедности и описываются региональные отличия и условная вероятность попадания в категорию бедности и выхода из нее. Далее в главе описываются социальные расходы, их финансирование и идущая реформа, направленная на повышение эффективности и адресности системы социальной защиты. В четвертом разделе главы приведен краткий анализ распределения приоритетов между работой и семейными обязанностями, а также результатов последних реформ, призванных помочь родителям иметь столько детей, сколько они пожелают и когда они этого пожелают (OECD, 2011a), и пути решения вопроса о стабильно низком уровне рождаемости.

## 2. Неравномерное распределение доходов и бедность

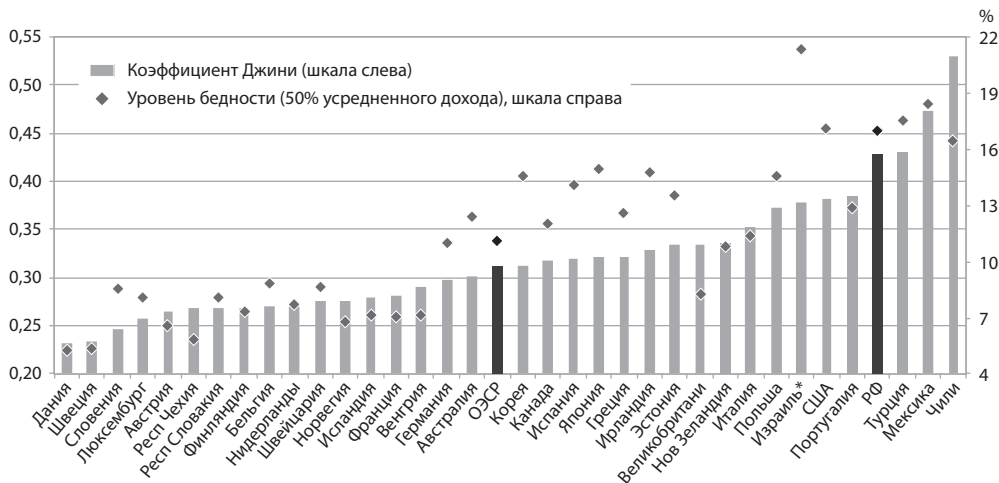
### *Неравенство доходов*

Неравенство в доходах в России огромно и в сравнении с другими странами превышает показатели всех стран ОЭСР, за исключением Чили и Мексики. Уровень бедности также один из самых высоких по сравнению со странами ОЭСР (Рис. 3.1). Показатель относительной бедности, который определяется по 50% выравненного среднего дохода домохозяйств, в 2008 году составлял около 17%; этот показатель сопоставим с уровнем относительной бедности в Чили, Мексике, Турции и Соединенных Штатах, но не так высок, как в Израиле (OECD, 2008a и 2010a).

Ввиду больших отличий в Российской Федерации в заработке (Глава 2) не удивительно, что коэффициент Джини, характеризующий неравенство в доходах, составляет почти 43%, что значительно выше среднего показателя по ОЭСР — 31%. Исходя из имеющихся сведений о доходах, полученных на основе небольшого набора данных панельного обследования, коэффициент Джини на 5 процентов превышает (Рис. 3.2) статистические данные Росстата о распределении доходов и бедности (Врезка 3.1). Согласно другим источникам, в действительности разброс доходов гораздо шире: из-за недостатков выборки РМЭЗ и методологии, лежащей в основе получения официальной статистики, которые влияют на точность измерения высокого уровня доходов, «реальный» коэффициент неравенства доходов Джини может достигать почти 60% (Yemtsov, 2008).

Рис. 3.1. **Высокий уровень бедности и широкий диапазон распределения доходов по сравнению с большинством стран ОЭСР**

Неравенство доходов (коэффициенты Джини) и уровень относительной бедности



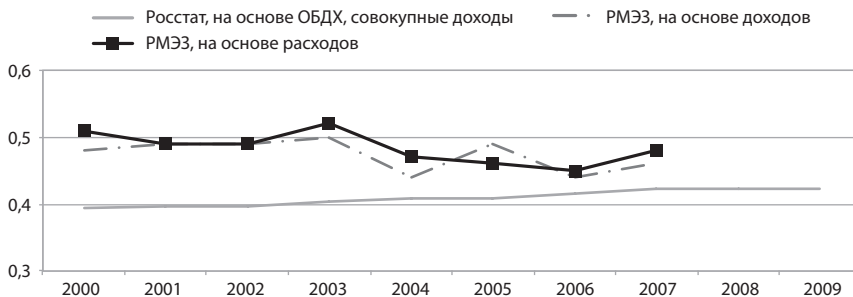
Примечание: страны ранжированы в порядке возрастания коэффициента неравенства доходов Джини. Показано распределение располагаемого домохозяйством дохода в денежном выражении между людьми, при этом с каждым человеком соотнесен доход домохозяйства, в котором он проживает, с поправкой на размер домохозяйства.

\*Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Источники: OECD (2008a; 2009a; 2009b; 2010a и 2010b) и данные Росстата.

**Рис. 3.2. Различия в доходах в новом тысячелетии практически не изменились**

Коэффициенты неравенства Джини на основе различных источников (Росстат, РМЭЗ) и концепций (расходы и доходы)



Источники: На основе данных Денисовой (Denisova, 2011) и Росстата (2010а).

### Врезка 3.1. Источники данных, используемые для измерения бедности и неравенства доходов в Российской Федерации

С 1997 года ежеквартальное обследование бюджетов домохозяйств (ОБДХ) с объемом выборки 50 000 домохозяйств составляет основу статистики совокупных расходов, а также официальных данных об уровне бедности и неравенстве доходов. Данные содержат подробную информацию о расходах и переводах (на основе дневников), но корректируются сложным и непрозрачным способом с учетом погрешностей выборки и отказов респондентов от участия в обследовании. Единственным источником данных о совокупном доходе российских домохозяйств является баланс их денежных доходов (и расходов); Росстат составил эту базу данных на основе всех имеющихся источников информации (включая обследования заработной платы) как на национальном, так и на региональном уровне. Эти два источника затем «объединяются» для оценки распределения доходов на основе данных ОБДХ, при этом считается, что средний доход домохозяйства равен доходу, рассчитанному на основе баланса денежных доходов. В этом процессе приходится принимать довольно произвольные решения, что вызывает вопросы о качестве данных (World Bank, 2005; и Yemtsov, 2008). При наличии необходимых средств Росстат надеется в будущем компенсировать отсутствие подробных данных о доходах за счет проведения обследования доходов с выборкой в 160 тысяч домохозяйств.

В апреле-мае 2003 г. Росстат провел обследование 45 000 домохозяйств в рамках собственного Национального обследования благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах (НОБУС). В анкеты для домохозяйств и индивидуальных респондентов были включены подробные вопросы о составе домохозяйства, структуре

### Врезка 3.1. Источники данных, используемые для измерения бедности и неравенства доходов в Российской Федерации (продолжение)

расходов и доходов, а также других темах, включая получаемые домохозяйствами различные пособия и скидки, а также статус взрослых членов семьи на рынке труда. Несмотря на то, что данные уже немного устарели, если учесть размер и географическое распределение респондентов НОБУС считается особенно подходящим для регионального анализа по 46 регионам, участвовавшим в обследовании (Denisova and Kartseva, 2005; и Denisova, 2011).

Еще одним источником данных о доходах и расходах является Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения – РМЭЗ, который проводится Институтом социологии Российской Академии наук совместно с Центром исследования населения при Университете Северной Каролины. РМЭЗ представляет собой панельное исследование с 16 волнами, охватывающее период 1992-2007 гг.; сбор данных в 1993 году осуществлялся тремя заходами, однако отсутствуют данные за 1997 г. и 1999 г. С 2000 года сбор данных осуществлялся ежегодно (Artomonova *et al.*, 2007). Объем выборки небольшой и включает около 4 000 домохозяйств, что составляет примерно 10 000 человек. Выборка смещена в сторону населения с низкими доходами (не охватывая тех, кто сменил место жительства, и новостройки, в которых обычно проживают семьи с более высокими доходами). РМЭЗ не представляется репрезентативным на региональном уровне в основном из-за низкой доли ответивших и высокого уровня отсева в крупных городах. Опять же, анкета достаточно полная в отношении дохода с точки зрения заработной платы и других доходов взрослого населения (со специальным разделом о мелких фермерских хозяйствах) и структуры расходов, включая подробные вопросы о потреблении продуктов питания за последние семь дней и потреблении непродовольственных товаров за последние три месяца.

С точки зрения размера выборки, ОБДХ и НОБУС предпочтительнее, чем РМЭЗ, особенно, когда речь идет о региональном анализе. Однако данные НОБУС относятся только к 2003 году. Поэтому в данной работе по возможности используются данные ОБДХ. Данные РМЭЗ упрощают панельный анализ, и сведения этого обследования о доходах использованы для расчета показателей относительной бедности в соответствии с широко распространенной методологией ОЭСР (Denisova, 2011; и OECD, 2008a).

По данным Росстата, в 2008 году в России на долю 20% наиболее обеспеченного работающего населения приходилось почти половина национального дохода, а на долю квинтиля ниже – только 20% дохода. На долю 60% оставшейся части населения приходилось только 30% от всего дохода, а на долю наименее обеспеченных граждан – только 5% (Приложение 3.A1, Таблица 3.A1.1).

Независимо от источника и используемых данных о доходах, все показатели указывают на сохранение с 2000 г. значительных различий в



доходах (Рис. 3.2). По данным Росстата, коэффициент Джини заметно увеличился в начале 1990-х годов и был относительно устойчивым до 1993 г. (Приложение 3.А1, Таблица 3.А1.1). Доля доходов наиболее обеспеченного населения увеличилась с 33% в 1989 г. до 47% в 1995 г. и сохраняется на этом уровне; доля доходов наименее обеспеченного населения сократилась почти с 10% в 1989 г. до 5-6% в 1993-1994 гг. и сохраняется на этом уровне до настоящего времени (Приложение 3.А1, Таблица 3.А1.1).

### **Относительная и абсолютная бедность**

Сравнение индикаторов бедности по странам-членам ОЭСР основано на показателе *относительного дохода*, со стандартным показателем относительной бедности ОЭСР, представляющим собой «выравненный» (с учетом размера домохозяйства) доход домохозяйств ниже 50% медианы (ОЕСД, 2008а). Ряды уровня относительной бедности, показанные на Рис. 3.3, основаны на данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (Врезка 3.1 и Denisova, 2011).

Уровень относительной бедности (по данным РМЭЗ) вырос с 20% в 2000 г. почти до 25% в 2004 г., но с тех пор упал ниже 20% (Рис. 3.3), при этом между показателями, рассчитанными на основе доходов и расходов, существует незначительная разница (Приложение 3.А1, Таблица 3.А1.2). Несмотря на снижение бедности в последние годы до 16,5%, уровень относительной бедности в России (на основе данных

**Рис. 3.3. Абсолютная бедность снизилась в начале нового тысячелетия, но почти отсутствует рост относительного дохода бедного населения**

Показатели относительной и абсолютной бедности на основе данных ОБДХ и РМЭЗ.



*Источники:* На основе данных Денисовой (Denisova, 2011); готовящаяся к публикации работа Денисовой и Дорофеевой; Росстат (2011а).

РМЭЗ) остается высоким по сравнению со средним показателем по ОЭСР в 10,6% в 2005 году (ОЕСД, 2008а).

За период 2000-2005 гг. доходы росли более или менее одинаковыми темпами в группах с разным уровнем дохода, но только в 2005 г. стали увеличиваться доходы в группах менее обеспеченного населения, что привело к снижению уровня относительной бедности. По данным Денисовой (Denisova, 2011), в 2006-2007 гг. доходы 5% наименее обеспеченных граждан повышались приблизительно на 20% в год, тогда как доходы в группах более обеспеченного населения росли в среднем на 12,5% в год.

Ввиду неравномерного распределения доходов и большой группы малоимущих граждан, для измерения бедности в абсолютном выражении используется прожиточный минимум (Врезка 3.2). На Рис. 3.3 видно, что если относительная бедность до 2005 года медленно шла вверх, показатель абсолютной бедности, рассчитанный по минимальной корзине товаров и услуг (прожиточный минимум, рассматриваемый ниже), сократился с 29% в 2000 году до 13,4% в 2009 г. Тенденция на снижение за указанный период подтверждается данными по доходам РМЭЗ.

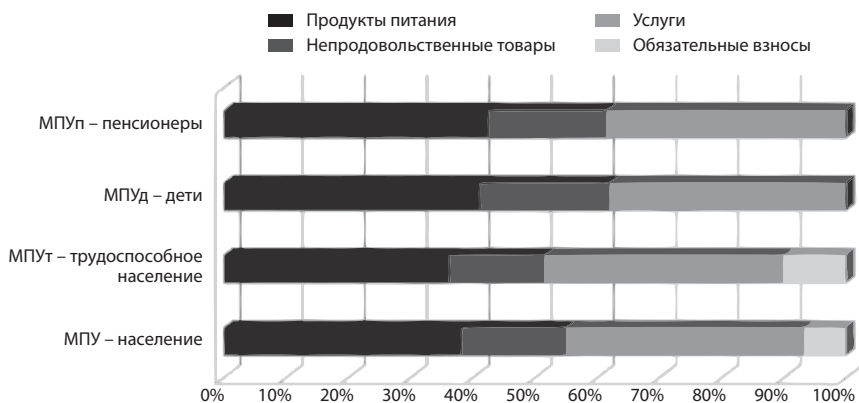
### Врезка 3.2. Минимальный прожиточный уровень

Минимальный прожиточный уровень (МПУ) играет ключевую роль в Российской Федерации как при оценке бедности, так в усовершенствовании мер политики через связи с предоставлением права на получение пособия. Официальная черта бедности была установлена в 1992 году и в последний раз пересматривалась под руководством Министерства здравоохранения и социального развития в 2005 г. Значение МПУ обновляется каждый квартал с учетом цен и изменения стоимости жизни.

МПУ базируется на трех минимальных потребительских корзинах с подробным перечнем продуктов (основные продукты в скобках): 1) продукты питания (хлебобулочные изделия, картофель, овощи, мясопродукты, рыбопродукты, молочные продукты, яйца и т.д.); 2) непродовольственные товары (одежда и обувь, школьно-письменные товары, предметы гигиены, медицинские товары и товары для дома) и 3) услуги (жилье, коммунальные расходы, водоснабжение, транспортные услуги, услуги культуры и другие виды услуг, составляющие 15% от общей величины расходов на услуги). Кроме этого, для трудоспособного населения принимаются во внимание расходы на обязательные взносы. Официальные корзины продуктов питания и непродовольственных товаров определяются специалистами, а не на основе исследования домашних хозяйств (подробнее см. World Bank, 2005). В целом продукты питания составляют около 45% от общего размера минимального прожиточного уровня, а стоимость услуг – около 35%.

## Врезка 3.2. Минимальный прожиточный уровень (продолжение)

## Структура минимального прожиточного уровня, IV квартал 2009 г.



Источник: Росстат (2010b).

МПУ устанавливается для взрослого трудоспособного населения (МПУт), пенсионеров (МПУп) и детей (МПУд). Кроме этого, каждый из 83 регионов устанавливает собственный МПУ в соответствии с федеральными нормами. В целом, МПУ для пенсионеров составляет около 70% от МПУт, а МПУ для детей – почти 90% от МПУт. Однако эти данные изменяются в зависимости от региона (см. таблицу ниже). Например, в Самарской области и в Татарстане (в 2008 году в обоих регионах побывали представители ОЭСР), МПУд равен примерно 87% МПУт, а в Москве – 83%. При этом в Самаре МПУп составляет около 74% МПУт, а в Москве и Татарстане – только 65%. Поскольку МПУ иногда увязывается с предоставлением пособия (например, пособие на ребенка), то размер пособий также разный в зависимости от региона.

### Минимальные прожиточные уровни групп населения в разных регионах, IV квартал 2009 г.

	Трудоспособное население			
	Население	Трудоспособное население	Дети	Пенсионеры
	МПУ	МПУт	МПУд	МПУп
Российская Федерация	5 144	5 562	4 922	4 091
Московская область	5 850	6 557	5 452	4 256
Самара	5 408	5 943	5 215	4 373
Татарстан	4 101	4 522	3 911	2 965

Источник: Росстат (2010b).

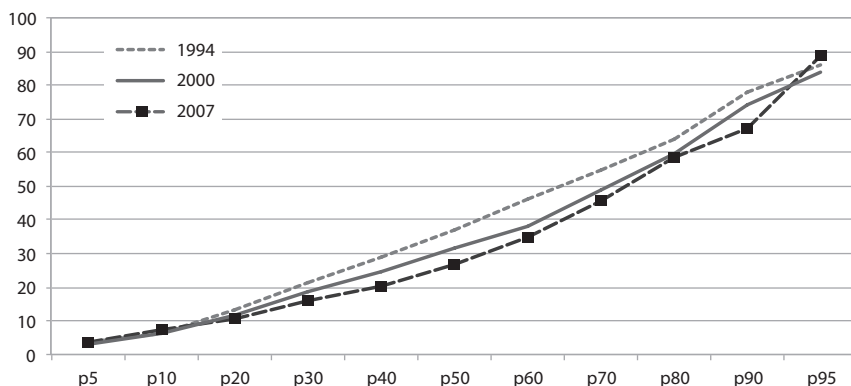
Государственными мерами удалось сдержать повышение уровня бедности в условиях экономического кризиса. С 2007 г. уровень абсолютной бедности, по данным Росстата, практически не изменился и составляет около 13%. Институт исследования стран с переходной экономикой Банка Финляндии (BOFIT, 2010) предполагает, что без резкого повышения размера пенсии (Глава 4), уровень *абсолютной* бедности вырос бы до 17%. Всемирный Банк (World Bank, 2010) прогнозирует продолжение снижения уровня абсолютной бедности до 10% в 2011 г.

### Разрывы бедности

По сравнению с серединой 1990-х годов, в 2007 г. в России стало меньше граждан, живущих в бедности, а доходы малоимущих стали ближе к черте бедности, чем в предыдущие годы. На Рис. 3.4 показан разрыв бедности относительно порога абсолютной бедности (с учетом региональных цен) за 1994, 2000 и 2007 гг. В 2007 г. медиана разрыва бедности, измеренная на 50-м процентиле группы граждан в абсолютной бедности, составила 27% от порога бедности по сравнению с разрывом в 31% в 2000 г. и 37% в 1994 г. (медианный разрыв бедности был больше в 1996 г., Denisova, 2011). Таким образом, процент абсолютной бедности не только снизился, но и стал менее выраженным. В 2007 г. доходам 20% малоимущих нужно было вырасти до 10% МПУ, чтобы достичь порога абсолютной бедности, а доходам примерно 75% неимущего населения для этого нужно было вырасти чуть меньше, чем

Рис. 3.4. С 1994 г. разрывы бедности для большей части малоимущего населения снижаются

Разрывы бедности, абсолютная бедность, по процентилю доходов, 1994, 2000 и 2007 гг.



Источник: на основе данных Денисовой (Denisova, 2011).

на 50% МПУ. Однако доходы 5% малоимущих граждан были ниже порога абсолютной бедности на 90% МПУ<sup>2</sup>.

### ***Кто такие малоимущие?***

В Таблице 3.1 видно, что в абсолютном выражении уровень бедности с 2000 г. снижается во всех группах населения (Росстат, 2008а). В 2008 г. доходы у 13,4% населения были ниже МПУ. Выше всех риск бедности для детей до 16 лет: 18,3% из них (проживающие в семьях) имели доходы ниже, чем МПУд (Врезка 3.2 выше). Структура бедности молодежи (возрастная группа 16-30 лет) и граждан допенсионного возраста (30-60 лет для мужчин и 30-55 для женщин) отражает структуру населения в целом. Пенсионеры оказываются более состоятельными, чем население в целом: в 2008 г. доходы ниже МПУп имели 8,4% граждан пенсионного возраста, и эта доля должна значительно снизиться с повышением размера пенсионных выплат в 2009 г.

**Таблица 3.1. В наибольшей степени подвержены риску бедности в России дети и молодежь**

Население с доходами ниже прожиточного минимума в процентах от группы населения<sup>1</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общее население	29,0	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,2	13,3	13,1
Дети (<16)	33,7	32,7	28,7	24,2	21,0	22,1	19,0	17,4	18,3
Молодежь (16-30)	28,9	27,6	25,3	20,7	18,1	18,0	15,3	13,3	13,2
Лица допенсионного возраста (мужчины 30-60; женщины 30-55)	30,5	28,9	25,7	21,2	18,2	18,3	15,7	13,7	13,2
Пенсионеры (мужчины старше 60; женщины старше 55)	20,9	19,2	17,2	14,4	12,4	11,9	10,4	9,2	8,4

1. В пересчете на численность это означает, что в 2007 г., к примеру, доходы 18,9 млн. человек в России были ниже прожиточного минимума. В этом же году доходы были ниже прожиточного минимума у 4 млн. детей, 4,7 млн. человек в возрасте от 16 до 30 лет, 7,5 млн. человек допенсионного возраста и 2,7 млн. пенсионеров.

*Источник:* Росстат (2009а и 2010а).

Эта общая картина подтверждается более детальным анализом факторов, определяющих распространённость бедности. Из Таблицы 3.2 видно, что занятость, присутствие пенсионеров в домашних хозяйствах, сельскохозяйственное производство для собственных нужд и проживание в городских районах – вот факторы, существенно снижающие риск бедности. Присутствие неработающего взрослого человека в домохозяйстве повышает риск бедности, тогда как занятость члена семьи в относительно низкооплачиваемом государственном секторе не оказывает статистически значимого эффекта на процент абсолютной бедности.

Со временем факторы занятости и присутствия пенсионера в домохозяйстве стали оказывать самое большое влияние на снижение уровня бедности. Эффект сельскохозяйственного производства для собственных нужд остается статистически значимым, но уменьшается с 1994 г. (семьи во всех группах по доходу занимаются сельским хозяйством на небольших участках земли, но, в основном, это касается малоимущих семей). Высшее образование также снижает риск бедности, но его эффект уменьшается с течением времени, а статистическая значимость ослабевает<sup>3</sup>. Это может указывать на значение быстрого роста заработка в неформальном секторе в городских районах, где занятость меньше зависит от уровня образования (в отличие от государственного сектора, где заработная плата растет ограниченными темпами).

Чем больше домохозяйство, тем меньше риск бедности (Таблица 3.2). Этот факт связан с присутствием в домохозяйстве трудоспособных взрослых людей или пенсионеров. Присутствие детей, напротив, значительно увеличивает процент бедности, хотя его эффект заметно меньше, чем эффект от присутствия в домохозяйстве пенсионера для снижения уровня бедности. Домохозяйства, глава которых женщина или мужчина пенсионного возраста (проживающий один или с супругой (супругом)), с меньшей степенью вероятности являются малоимущими, чем домохозяйства с взрослыми мужчинами трудоспособного возраста во главе, хотя эффект этого фактора невелик. Пол главы домохозяйства трудоспособного возраста не имеет статистически значимой разницы в отношении процента бедности. Присутствие в домохозяйстве взрослого человека со слабым здоровьем тоже не ведет к статистически значимому эффекту для процента абсолютной бедности (В Приложении 3.А2 кратко изложены данные по условным вероятностям попадания в бедность и выхода из нее).

**Таблица 3.2. Проживание в больших домохозяйствах, в городских районах, занятость, присутствие пенсионера в домохозяйстве и занятие сельским хозяйством для собственных нужд значительно снижает риск бедности**

Пробит-регрессия для определения детерминантов процента абсолютной бедности; предельные эффекты существенных характеристик<sup>1</sup>

	1994 (N = 10 676)	2000 (N = 9 885)	2007 (N = 11 847)
Год (N = объем выборки <sup>2</sup> )			
Размер домохозяйства, количество человек в домохозяйстве	-0,021 [0,007]***	-0,025 [0,011]**	-0,01 [0,003]***
Количество детей до 7 лет в домохозяйстве	0,06 [0,015]***	-0,01 [0,019]	0,015 [0,007]**
Количество детей 7-18 лет в домохозяйстве	0,038 [0,012]***	0,01 [0,016]	0,019 [0,006]***
Глава домохозяйства – взрослая женщина <sup>3</sup>	0,033 [0,031]	0,026 [0,027]	0,008 [0,006]
Глава домохозяйства – мужчина пенсионного возраста <sup>3</sup>	-0,122 [0,014]***	0,008 [0,028]	-0,015 [0,007]**
Глава домохозяйства – женщина пенсионного возраста <sup>3</sup>	-0,11 [0,014]***	-0,005 [0,029]	-0,017 [0,005]***
Доля работающих взрослых	-0,169 [0,037]***	-0,051 [0,023]**	-0,081 [0,012]***
Доля безработных взрослых, по определению Международной организации труда	0,301 [0,040]***	0,295 [0,049]***	0,083 [0,021]***
Доля взрослых с плохим состоянием здоровья	0,098 [0,029]***	0,05 [0,031]	0 [0,013]
Доля пенсионеров	-0,179 [0,038]***	-0,285 [0,029]***	-0,087 [0,014]***
Доля взрослых, занятых в государственном секторе	0,038 [0,018]**	0,051 [0,022]**	0 [0,007]
Доля взрослых с высшим образованием	-0,131 [0,027]***	-0,204 [0,039]***	-0,021 [0,010]*
Доля взрослых, имеющих только среднее образование	0,033 [0,028]	0,131 [0,026]***	0,017 [0,009]*
Домохозяйство, занимающееся сельским хозяйством для собственных нужд	-0,099 [0,014]***	-0,09 [0,028]***	-0,025 [0,005]***
Домохозяйство, проживающее в городском районе	-0,061 [0,025]**	-0,046 [0,029]	-0,034 [0,013]***

1, Среднеквадратические ошибки в скобках; \* значимость при 10%; \*\* значимость при 5%; \*\*\* значимость при 1%,

2, Средний размер домохозяйства в выборке – 2,75 человека, Почти одна треть из них имеет детей в возрастной группе 7-18 лет (23% имеют 1 ребенка, 8% – двух детей и только 1% имеет 3 детей и больше); около 20% домохозяйств имеют детей, не достигших 7 лет (18% имеют одного ребенка, а 2% – 2 детей в этой возрастной группе), Главой около 60% домохозяйств является взрослый мужчина, 12, 13, и 14% – мужчина на пенсии, женщина на пенсии и взрослая женщина, соответственно, Две третьих домохозяйств в выборке проживают в городских районах, Почти две трети взрослых в выборке работают: 60% имеют работу и менее 5% – безработные по определению МОТ, Средняя доля в домохозяйстве взрослых, работающих в государственном секторе, составляет 26%; 14% домохозяйств занимаются сельским хозяйством для собственных нужд, В среднем, отношение получающих пенсию к взрослым в домохозяйстве составляет около 40%, Средняя доля взрослых с плохим состоянием здоровья – 18%, Средняя доля взрослых, окончивших только среднюю школу, составляет 11% и 15% в малоимущих семьях, Доля взрослых с высшим образованием составляет в среднем 16%,

3, Справочные категории для типов домохозяйств: глава домохозяйства – взрослый мужчина,

Источник: Denisova (2011),

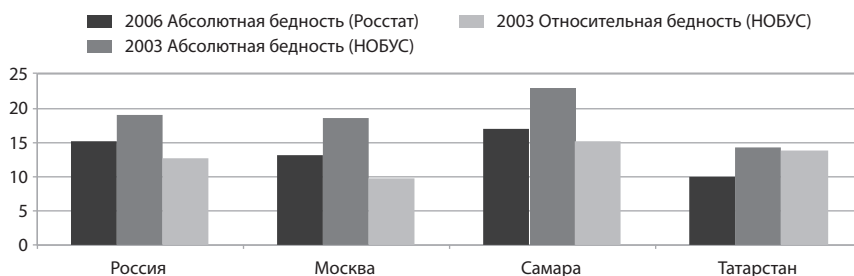
### Региональные отличия

Неравенство доходов преобладает в регионах, где до недавнего времени наблюдались самые высокие темпы роста. По данным Росстата (2007а), самое большое неравенство по доходам отмечается в Москве, где коэффициент Джини составил 0,56 в 2006 г., тогда как в других регионах этот коэффициент колебался от 0,46 до 0,32. Коэффициент Джини в Самаре (0,43) и Республике Татарстан (0,4) находился вблизи среднего значения по России (0,41), а в 20 регионах (менее экономически развитых) составил от 0,35 и меньше.

Уровни абсолютной бедности в регионах России также отличаются (Росстат, 2007а). В 2007 г., по данным Росстата, уровень абсолютной бедности составил 15,3% по Российской Федерации в целом; самый высокий уровень – 57% – был зарегистрирован в Ингушетии (по Чечне данных нет), а самый низкий (9,7%) – в г. Санкт-Петербурге. Татарстан имел второй самый низкий уровень бедности в России; в Москве уровень бедности также был ниже среднего, а в Самаре – на два процента выше среднего по стране (Рис. 3.5).

**Рис. 3.5. Уровень бедности в Москве ниже среднего по стране**

Уровни абсолютной и относительной бедности в Российской Федерации, Москве, Самаре и Татарстане



*Примечание:* по данным Росстата, в 2003 г. уровни бедности составили: 20,3% в России; 18,6% в Москве; 21,1% в Самаре; и 19,2% в Татарстане.

*Источники:* Denisova (2011) и Росстат (2008а).

Данные НОБУС упрощают рассмотрение региональных различий в уровнях относительной бедности. По сравнению с уровнями абсолютной бедности, региональные различия уровней относительной бедности варьируются меньше, от 8% до 18% (Denisova, 2011). В 2003 г. уровни относительной бедности в Республике Татарстане и в Самаре были чуть выше среднего значения (соответственно, 15% и 14%), а в г. Москве – ниже 10%. По данным обследования НОБУС, в Москве, Самаре и в



Российской Федерации в целом уровни относительной бедности на 7 процентов ниже уровня абсолютной бедности. В противоположность, уровни относительной и абсолютной бедности в Республике Татарстан, по данным НОБУС, сравнительно одинаковые. Это говорит о том, что в Татарстане пороги бедности (50% от медианного регионального дохода и регионального МПУ) относительно близки, тогда как в Москве и Самаре региональный МПУ значительно выше 50% среднего медианного дохода. Это соответствует данным Таблицы во Врезке 3.2, в которой показано, что, по сравнению с Москвой и Самарой, в Республике Татарстан МПУ установлен на низком уровне.

### 3. Социальная политика в России

Система социальной защиты Российской Федерации состоит из нескольких схем денежных выплат: системы пенсионного страхования (Глава 4); программы страхования для трудоспособного населения (например, страхования по безработице и других пособий работающим (Глава 2); обязательного страхования по временной нетрудоспособности и пособия по беременности и родам; обязательного страхования на случай аварии и производственной травмы и страхования по болезни, а также программы выплат пособий малоимущим семьям (пособия на детей и жилищные субсидии). Также существует целый ряд разных социальных пособий для пожилых и инвалидов, а также услуги для семей и молодежи. Государство также предоставляет субсидии на питание детей в школах и финансовую поддержку детям в детских садах (см. ниже). Во Врезке 3.3 обсуждаются некоторые финансовые вопросы, связанные с расходами государства на социальные нужды.

#### **Врезка 3.3. Финансирование социальной поддержки, единый социальный налог и новая схема взносов на социальное обеспечение**

Расходы государства на социальные нужды финансируются за счет общего дохода, а системы здравоохранения, пенсионного и социального страхования также финансируются из подоходного налога физических лиц, взимаемого по единой ставке в 13% (для домохозяйств с низким уровнем дохода (менее 40 тысяч рублей в месяц) предусматривается вычет из налогооблагаемой базы в размере 400 руб. в месяц (13 долларов США)), а также взносов на социальное обеспечение, уплачиваемых работодателями. Основную роль в финансировании расходов государства на социальные нужды играет общие доходы бюджета. Например, в 2009 г. почти половина дохода Пенсионного фонда России (4% от ВВП) была профинансирована из общих федеральных бюджетных перечислений (Глава 4).

### Врезка 3.3. Финансирование социальной поддержки, единый социальный налог и новая схема взносов на социальное обеспечение (продолжение)

До 2010 года в Российской Федерации действовала регрессивная единая система социальных взносов: система единого социального налога. На работников с годовым заработком до 280 000 руб. (около 11 265 долларов США в 2008 г.) работодатели уплачивали взносы в счет единого социального налога по ставке 26%; при доходе более 600 000 рублей – 2%, а при заработке между этими двумя уровнями – 10% (см. таблицу ниже). Ставки взносов для самозанятого населения ниже, чем для наемных работников (см. таблицу). Ставки также отличаются в зависимости от сектора экономической деятельности и, фактически, работники многих секторов, например, в сфере сельского хозяйства и «новых отраслей промышленности», в целях стимулирования их развития уплачивают взносы по более низкой ставке.

#### Основные параметры единого социального налога, по состоянию на 2008-2009 гг.

Годовой заработок <sup>1</sup>	Работодатель (без взноса работника)	Самозанятое население
0 < заработок < 280 001 рублей	26% заработка	10% заработка <sup>2</sup>
280 001 руб. < заработок < 600 000 руб.	72 800 руб. (= 26% * 280 000) + 10% дополнительного заработка	280 000 руб. + 3,6% дополнительного заработка
600 000 рублей < заработок	104 800 рублей + 2% заработка свыше 600 000 руб.	39 250 руб. + 2% заработка свыше 600 000 руб.

1. По среднему обменному курсу за 2008 г., сумма 280 000 руб. соответствовала 11 265 долларов США, 600 000 рублей – 24 139 долларов США.

2. Размер взноса в пенсионный фонд должен быть не менее 150 руб. в месяц.

*Источники:* Информация предоставлена органами власти Российской Федерации, также см. Council of Europe (2009), Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO).

Единый социальный налог распределялся между пенсионным фондом и фондами социального страхования и здравоохранения следующим образом: из 26% налогооблагаемой базы – 20% в Пенсионный фонд России, 2,9% – в Федеральный фонд социального страхования, 2,9% – в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и 1,1% в местные Фонды обязательного медицинского страхования. Кроме этого, к разным ставкам применялись разные индексы распределения: например, из взносов по ставке 10%, уплачиваемых самозанятым населением, в Пенсионный фонд направлялась сумма в размере 7,3%, т.д. В целом, схема была излишне усложнена применением разных ставок в разных секторах.

**Врезка 3.3. Финансирование социальной поддержки, единый социальный налог и новая схема взносов на социальное обеспечение (продолжение)**

В 2010 г. система была упрощена и в ней стала действовать единая ставка взносов на социальное обеспечение. Заработок облагается налогом по общей ставке 26%, а взносы, как и раньше, распределяются между четырьмя страховыми фондами. Однако до сих пор для некоторых отраслей делаются исключения, например, ставка взносов на социальное обеспечение для сельского хозяйства и «новых отраслей промышленности» гораздо ниже.

Кроме этого, максимальный потолок был снижен с 600 000 руб. (что более чем в 2,5 раз выше средней зарплаты) до 415 000 руб. (менее чем в 1,5 раза выше среднего размера оплаты труда). В 2011 году потолок был повышен до 463 000 руб. и в будущем предусматривается регулярное индексирование с учетом роста средней зарплаты. С 1 января 2011 г. общая ставка страховых взносов была повышена до 34% от заработной платы. Пенсионные взносы составляют 26% от процента обложения фонда заработной платы, взносы в Фонд социального страхования составляют 2,9% и взносы в Федеральный фонд медицинского страхования и местные фонды медицинского страхования – 5,1%.

В России высок уровень неравенства доходов и ограничены возможности по их перераспределению при помощи системы налогов/льгот. Во-первых, целесообразнее добиться того, чтобы во *всех* секторах экономики действовала система взносов, взимаемых по единой ставке. Кроме того, для совершенствования функций перераспределения в системе представляется уместным повысить уровень заработка, с которого уплачиваются взносы на социальное обеспечение, существенно выше уровня, предусматриваемого правилами индексации. Для дальнейшего укрепления возможностей по перераспределению можно реформировать систему подоходного налога физических лиц, предусмотрев мягкую форму прогрессивности по нескольким группам дохода, добившись того, чтобы система не была слишком громоздкой для администрирования. Наконец, поскольку сами работники страховые взносы не делают, они практически не знают о величине соответствующих затрат; таким образом представляется целесообразным рассмотреть возможность об уплате части социального взноса работниками, как это происходит во многих странах ОЭСР (OECD, 2009c).

Кроме того, до 2005 года сохранялся такой важный пережиток советской эпохи, как система льгот, т.е. пособий для отдельных категорий граждан, включая инвалидов, людей, имеющих особые заслуги (ветеранов), а также большой группе работающих и пенсионеров с длительным стажем работы. Реформа, начатая 1 января 2005 года, была направлена на изменение («монетизацию») этих пособий в натуральной форме отдельным категориям граждан, а также разделение обязанностей по социальной политике между федеральными и региональными

властями. Вместе с «демографической программой», начатой в 2006 г. и направленной на повышение уровня рождаемости и улучшение здоровья трудоспособного населения (Глава 4 и OECD, 2011b), эти реформы стали самой важной переориентацией социальной политики за последние годы; они рассматриваются более подробно ниже.

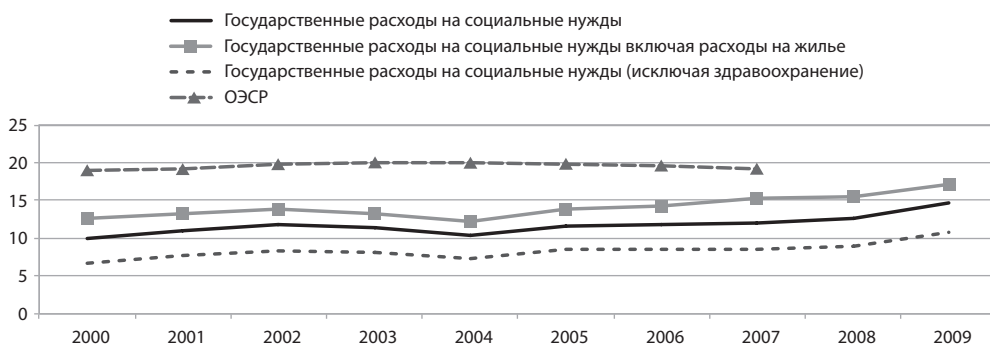
### **Обзор мер государственной социальной поддержки**

Полного официального динамического ряда данных по социальным расходам нет, и российские власти (Росстат) не предоставляли данных об этих расходах в соответствии с требованиями базы данных по расходам на социальные нужды ОЭСР (*OECD Social Expenditure database* (SOCX)). Однако Секретариат произвел дооценку динамического ряда с середины 1990-х годов на основе данных Всемирного Банка (World Bank, 2005), Росстата (2010a) и размера государственных расходов на здравоохранение (WHO, 2008)<sup>4</sup>.

По данным ОЭСР (OECD, 2001), в 1994 г. и 1997 г. доля государственных расходов на социальные нужды (включая здравоохранение и жилищное обслуживание) в ВВП была близка к среднему по ОЭСР – чуть меньше 20% от ВВП. Однако с тех пор экономика росла быстрыми темпами, и в течение 2000-х гг. объемы государственных расходов на социальные нужды, включая жилищное обслуживание и здравоохранение, составляли чуть меньше 15% от ВВП (Рис. 3.6). С середины 2000-х гг. доля расходов в ВВП достигла 15% от ВВП, поскольку в 2005-2008 гг.: 1) «монетизация» привела к увеличению объемов денежных

**Рис. 3.6. Государственные расходы на социальные нужды в России растут с середины 2000-х гг.**

Государственные расходы на социальные нужды (включая здравоохранение) в процентах от ВВП



Источник: Данные ОЭСР (OECD, 2010с) и расчеты Секретариата по России

трансфертов почти на 1 % ВВП; 2) в 2007 г. выросли государственные расходы на жилищную поддержку – примерно 1 % от ВВП, и 3) расходы государства на здравоохранение с 2005 по 2008 г. выросли на 0,5 % от ВВП (Врезка 3.4). Пенсионная реформа (Глава 4) способствовала тому, что в 2009 году соотношение государственных расходов на социальные нужды к ВВП достигло примерно 17%.

### Врезка 3.4. Жилищная реформа: основная задача

Жилищная реформа, без сомнения, представляет собой одну из самых неотложных и сложных задач в России. В советскую эпоху ответственность за обеспечение и содержание жилищного фонда и предоставление бесплатного жилья определенным категориям граждан несло государство. Этот период характеризовался не только регулированием арендной платы, низкими расходами на эксплуатацию, но и низким качеством содержания и технического обслуживания, длинными очередями (10-20 лет) и отсутствием рынка жилья. С 1990 года идет бесплатная приватизация жилищного фонда, который из арендуемого переходит в собственность жильцов – индивидуальные квартиросъемщики могут получить право собственности на жилье, в котором они проживали. В 1990 г. около 33 % жилищного фонда находилось в частной собственности, а к 2006 г. эта доля увеличилась до 75 % (Shomina, 2007). Новый жилищный кодекс, принятый в 2005 году, определяет права и обязанности владельцев и квартиросъемщиков, а также предусматривает создание объединений собственников квартир, которые могут стать управляющими компаний, например, жилых многоквартирных домов.

Около 60 % жилищного фонда построено до 1960 г.; в 20 % жилищного фонда нет систем водоснабжения и канализации. Из-за отсутствия технического обслуживания около 150 000 квартир в год становятся непригодными для проживания. Около 4,5 млн. домашних хозяйств ждут очереди на улучшение жилищных условий, но с учетом медленных темпов, их текущие потребности (не говоря о будущих) будут удовлетворены только через 20 лет. После приватизации обязанности по содержанию и техническому обслуживанию квартир и жилых домов часто оказывались неопределенными, в результате чего владельцы практически не принимали участия в ремонте жилищного фонда.

В новом тысячелетии реформы направлены на увеличение жилищного фонда, изменение системы субсидий на оплату жилья и развитие ипотечного кредитования (МОФ, 2008). Адресные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются семьям в зависимости от дохода, устанавливаемых в регионе норм жилой площади и стоимости коммунальных услуг. В целом, федеральными стандартами предписано, что затраты на содержание жилья не должны превышать 22 % от совокупного дохода семьи, однако в Москве они составляют 10 %, а в большинстве регионов – 15-20 %.

### Врезка 3.4. Жилищная реформа: основная задача (продолжение)

Федеральный жилищный проект «Доступное и удобное жилье гражданам Российской Федерации», который пришел на смену инициативе «Жилье 2002-2010 гг.», направлен на обновление жилья и коммунального хозяйства и рост объемов строительства жилья в два раза – с 40 млн. м<sup>2</sup> в 2004 г. до 80 млн. м<sup>2</sup> в 2010 г. Сюда относится строительство жилья для малоимущих семей, и главной проблемой здесь является выявление малоимущих семей, нуждающейся в улучшении жилищных условий. Данная программа также поддерживает ипотечное кредитование по ставке 8% и в целом призвана привести к сокращению очереди на получение государственного жилья с 20 до семи лет. В 2007 г. на «проект доступного жилья» в бюджете было предусмотрено 175 млн. рублей (около 5% от ВВП), из которых сумма в размере 138 млн. рублей предназначалась на различные проекты строительства и обновления жилья, а 38 млн. рублей – на ипотечную и кредитную поддержку (МОФ, 2008 г.). С 2007 г. до 2008 г. объемы государственных инвестиций в жилье и коммунальное хозяйство выросли на 1 процент, достигнув 3,3% ВВП, но к 2008 г. снизились до 2,4% от ВВП (Росстат, 2010а).

Однако проблемы методологии затрудняют сбор информации о государственных расходах на жилье для сравнения с международными данными, поэтому соответствующие сведения в базе данных SOCX включают в себя только расходы на субсидии на оплату аренды в странах ОЭСР (Adema and Ladaique, 2009) и адресные денежные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг в зависимости от размеров дохода – в Российской Федерации (Таблица 3.3). Для сравнения со странами ОЭСР: государственные расходы на социальные нужды в РФ в 2007 году составили 12,6% от ВВП и почти 15% в 2009 году, то есть на 4,5 процента меньше среднего показателя по ОЭСР (Рис. 3.7).

Относительная важность общих направлений социальной политики показана на Рис. 3.7. Подробно пенсионная система рассматривается в следующей главе, однако она довольно универсальная и соответствующие объемы государственных расходов в 2007 г. составили около 5,2% от ВВП (6,6% в 2009 г., Глава 4), что примерно на 2 процента ВВП ниже среднего показателя по ОЭСР. Объемы денежных трансфертов трудоспособному населению и их детям гораздо меньше: чуть меньше 2% от ВВП. Государственные расходы на здравоохранение в 2007 г. составили 3,5% от ВВП (OECD, 2011b), что существенно ниже среднего по ОЭСР – около 6% от ВВП. Государственные расходы на прочие социальные услуги в 2007 г. составили почти 1,5% от ВВП, из которых около 40% пришлось на социальное обеспечение ухода за детьми в детских садах (Sinjavskaya, 2011).

В 2009 году порядка 4 000 учреждений (включая приюты и центры социального обеспечения) оказывали услуги примерно 15 млн. пожилых

Таблица 3.3. **Денежные выплаты на социальные нужды, не связанные с выплатой пенсии (за исключением здравоохранения и жилищного обслуживания)**

Млн. рублей (значения, выделенные курсивом, соответствуют процентам от ВВП)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего	1,54	1,07	1,10	1,19	1,07	0,83	1,46	1,74	1,92	2,00
	22 028	78 510	98 612	128 703	141 319	141 013	314 912	467 523	639 498	829 995
в том числе:										
• Выплаты временно нетрудоспособным	0,51	0,46	0,54	0,58	0,53	0,41	0,30	0,30	0,32	0,32
	7 215	33 245	48 511	62 699	70 335	69 204	65 072	81 296	106 391	134 413
включая выплаты на случай производственной травмы и болезни	107	487	719	918	1 010	1 090	1 256	1 510	1 893	2 393
• Пособия семьям, по беременности и родам	0,84	0,37	0,39	0,40	0,35	0,26	0,22	0,21	0,36	0,40
	11 982	27 042	34 576	43 721	46 143	45 024	46 736	57 811	120 828	167 113
в том числе:										
по беременности и родам	920	3 675	5 550	8 604	10 724	12 079	14 403	19 109	29 410	44 222
пособие при рождении ребенка	343	1 533	1 821	5 732	6 513	6 490	8 192	11 047	12 246	14 158
отпуск по уходу за ребенком до 1,5 года	579	1 757	1 966	5 176	5 656	5 641	5 632	7 607	54 306	75 210
отпуск по уходу за ребенком-инвалидом	16	141	198	267	307	345	374	424	776	912
ежемесячное пособие на ребенка	10 124	19 936	25 041	23 942	22 943	20 469	18 135	19 624	24 090	32 611
Обязательства по ежемесячным пособиям на ребенка (на конец года) <sup>1</sup>	..	20 615	14 980	9 462	5 152	2 400	1 304	345	156	42
• Помощь и материальная поддержка безработным	0,16	0,09	0,08	0,10	0,10	0,08	0,08	0,07	0,05	0,04
	2 231	6 322	7 216	10 598	13 002	13 937	16 452	19 530	15 733	15 954
• Пособия пострадавшим от радиации в Чернобыле и других аварий	0,01	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,02	0,02	0,04	0,02
	165	3 997	5 058	5 368	5 736	6 257	5 312	5 749	14 680	6 857
• Прочие типы выплат и пособий, включающие жилищно-коммунальные субсидии, денежные пособия и выплаты на похороны в зависимости от дохода семьи <sup>2</sup>	0,03	0,11	0,04	0,06	0,05	0,04	0,84	1,13	1,15	1,22
	435	7 904	3 251	6 317	6 103	6 591	181 340	303 137	381 866	505 658

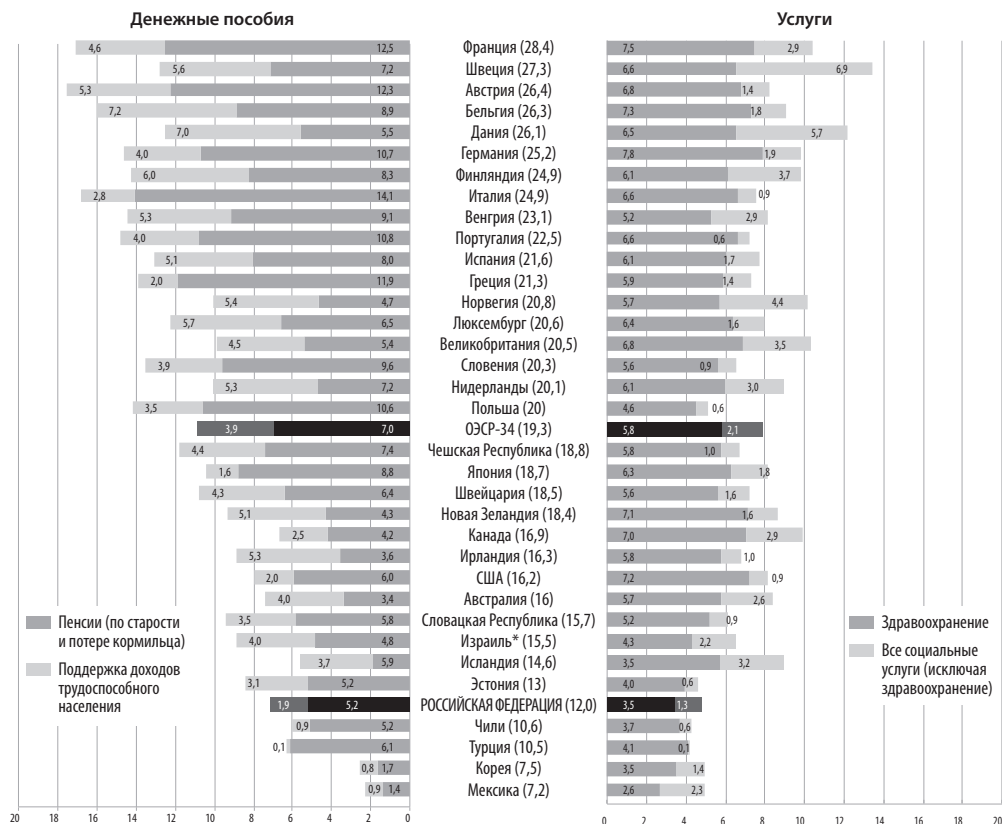
1. Не включены в итоговую годовую сумму.

2. Другие виды пособий жертвам политических репрессий, помощь пострадавшим от чернобыльской и иных аварий, помощь беженцам и мигрантам.

Источник: Росстат (2011b), [http://www.gks.ru/free\\_doc/2009/B09\\_13/06-15.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2009/B09_13/06-15.htm).

**Рис. 3.7. Государственные расходы на социальные нужды в России ниже, чем в большинстве стран ОЭСР, особенно в отношении поддержки доходов трудоспособного населения и расходов на здравоохранение**

Государственные расходы на основные направления социальной политики в процентах от ВВП в 2007 г.<sup>1, 2</sup>



1. Страны перечислены в порядке снижения государственных расходов на социальные нужды в процентах от ВВП. Расходы на Программы активной политики на рынке труда не могут быть разделены на финансовые операции и услуги, но включаются в общие государственные расходы (показаны в скобках): данные 2005 г. по Австралии, Мексике, Турции и США. Данные не включают государственные расходы на жилищно-коммунальные услуги, за исключением адресных денежных жилищных выплат, вошедших в общую сумму в Таблице 3.3.

2. К расходам на поддержку доходов трудоспособного населения относятся непensionные выплаты пособий, связанных с доходом, смотри Таблицу 3.3.

\* Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Источники: OECD (2010с), база данных государственных расходов на социальные нужды (*Social Expenditure database, 1980–2007*, [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)) по России; расчеты Секретариата за последние годы на основе сведений Министерства финансов РФ ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)), и по пенсиям на основе сведений Росстата ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)).



гражданам и инвалидам. Кроме того, около 3 200 учреждений (включая семейные центры и социальные центры для молодежи) обслужили порядка 4,4 млн. семей и 5,9 млн. детей. Плата, взимаемая за эти услуги, зависит от размеров дохода. Лица, чьи доходы ниже прожиточного уровня, освобождены от оплаты, а те, чьи доходы превышают прожиточный уровень не более чем в 2,5 раза, платят по пониженной (до заданного уровня) ставке, к остальным применяется стандартная ставка.

Реформа с целью монетизации в 2005 г. увеличила общие расходы на денежные трансферты, не связанные с выплатой пенсии, почти до 2% от ВВП в 2008 г. (Таблица 3.3). Это увеличение совпало с повышением доходов наименее обеспеченных граждан, что привело к снижению уровня относительной бедности (Рис. 3.3).

До 2005 г. основную массу денежных трансфертов на социальные нужды, не связанных с выплатой пенсии, составляли пособия по временной нетрудоспособности, пособия семьям и по беременности и родам, но к 2008 г. расходы на эти группы выплат составили около 0,7% от ВВП (см. также Приложение 3.A1, Таблица 3.A1.1). Расходы на адресные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг семьям с доходами ниже прожиточного минимума составили только 0,2% от ВВП (незначительная часть всех расходов на жилищную поддержку, см. выше), а расходы на пособия по безработице в 2008 г. были еще меньше, но увеличились в 2009 г. (Глава 2). Незначительность расходов на семейные пособия и поддержку малообеспеченного трудоспособного населения выливается в относительно более высокий уровень бедности среди детей и молодежи (социальные пенсии и надбавки к социальным пенсиям, которые можно было бы выплачивать, например, инвалидам, рассматриваются в Главе 4).

Как говорилось в Главе 2, размер пособий по безработице невелик: не более 26% от средней заработной платы за 12 месяцев, но большинство обращающихся за пособием по безработице получают минимальный размер, составляющий около 4,5% от средней заработной платы. Исчерпывающих данных о других социальных пособиях трудоспособному населению в регионах нет, но по имеющимся данным, эти расходы невелики. Например, в г. Казани, столице Республики Татарстан, в 2005 г. было введено адресное пособие малоимущим семьям, которое получили около 20 000 домохозяйств при условии подписания получателем договора о социальной адаптации (World Bank *et al.*, 2007). В 2005 г. средний размер этого пособия составил 3575 руб. (100 долларов США), а в 2008 году отдел социального обеспечения утвердил пособие в размере максимум 5000 рублей (выплачиваемое одновременно или тремя платежами в разное время). Власти Самары пособие трудоспособным лицам (желающим работать) выплачивают

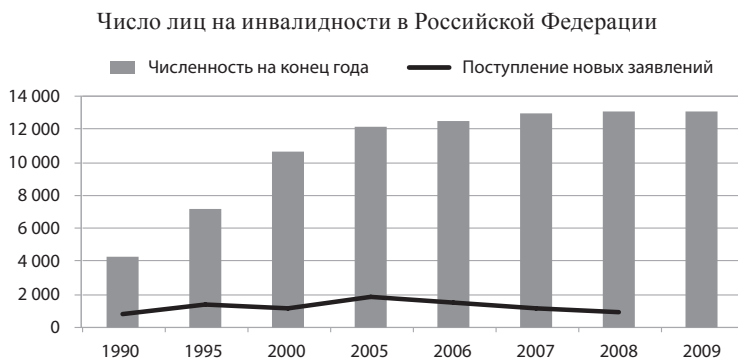
на исключительной основе (существуют приюты для бездомных и другие натуральные формы поддержки), но в целом по России помощь в качестве дополнения к доходу трудоспособного населения предоставляется государством в очень незначительном размере<sup>5</sup>.

### *Уровень нетрудоспособности*

Важным пособием по социальному обеспечению являются пособие по временной нетрудоспособности и пособие по беременности и родам; для сравнения, государственные расходы на пособия в связи с получением производственной травмы и несчастным случаем относительно невелики (Таблица 3.3). Пособия по временной нетрудоспособности выплачиваются по ряду причин, включая болезнь, уход за больным членом семьи или ребенком (чаще используется матерями, чем отцами)<sup>6</sup>. Заявители со стажем работы более 8 лет получают полную заработную плату, тогда как работникам с меньшим стажем работы выплачивается пособие по меньшей ставке<sup>7</sup>. Максимальный срок выплаты пособия по временной нетрудоспособности не установлен. Однако после 4 месяцев болезни заявитель проходит осмотр комиссией, которая определяет группу инвалидности в зависимости от тяжести нарушения (I группа – самая тяжелая степень инвалидности, II группа – самая распространенная) и принимает решение о выплате пенсии по инвалидности в течение установленного или неопределенного периода.

Численность зарегистрированных инвалидов быстро росла в 1990-е гг., а в последние годы приток новых заявителей уменьшился (Рис. 3.8). К концу 2008 г. в Пенсионном фонде Российской Федерации

**Рис. 3.8. Число получающих пособие по инвалидности резко выросло в 1990-х годах, но число новых заявлений в последние годы снизилось, и численность получателей стабилизировалась**



Источник: Росстат (2010с).

было зарегистрировано 12,6 млн. инвалидов (включая около полумиллиона детей). Это означает, что от 8 до 9% населения входит в группу (по крайней мере, частично) нетрудоспособных<sup>8</sup>. Сравнить эти цифры с другими странами сложно, поскольку это количество включает граждан, получающих пенсию по возрасту и по потере кормильца. Однако по данным Секретариата, в Австрии, где граждане не переходят с пенсии по инвалидности на пенсию по возрасту по достижению пенсионного возраста, отношение получателей пособия по инвалидности к остальному населению составляет около 5,5%.

В определенной степени высокий уровень нетрудоспособности связан с нездоровым образом жизни (OECD, 2011b), который является причиной относительно низкой средней продолжительности жизни в России в сравнении с другими странами (Глава 4). Однако существуют множество данных о том, что во многих странах обращение за пособиями по инвалидности обусловлено также особенностями рынка труда и причинами преждевременного выхода на пенсию (OECD, 2006, 2007b, 2008b и 2010d). Резкое увеличение числа получающих пособие по инвалидности в 1990-х гг. не может быть связано с таким же стремительным ухудшением состояния здоровья россиян. По данным НОБУС, средний возраст получающих пенсию по инвалидности составляет 44 года (Sinjavskaya, 2004). Меркурьева (Mercuryeva, 2004) полагает, что состояние здоровья 50% лиц, получающих пособие по инвалидности, не хуже, чем у остального населения. Пособия по инвалидности привлекательны и в финансовом отношении. Один пенсионер по инвалидности получает около четверти средней заработной платы в виде пособия (Глава 4), и это не включает размер социальной помощи на оплату жилья и коммунальных услуг, которую инвалид тоже получает. В странах ОЭСР доход получателей пособия по инвалидности составляет от 25 до 40% среднего заработка (OECD, 2010d).

### ***Монетизация льгот***

Одним из пережитков советской эпохи была сохранившаяся сложная система льгот или пособий отдельным категориям граждан (OECD, 2001). В общем, эти льготы предоставлялись трем группам граждан: (1) группа «уязвимых» граждан (например, инвалиды, жертвы войн, пострадавшие от действия радиации, а также бывшие политические заключенные); (2) граждане, имеющие особые заслуги перед государством (например, герои России или ветераны войны); (3) лица, имеющие большой стаж работы, и получатели других пособий, связанных с характером профессиональной деятельности (например, военнослужащие, судьи и т.д.). Льготы этим лицам предоставлялись в натуральном выражении — выделение жилья (и его техническое обслуживание), скидки на оплату

коммунальных услуг (электроэнергии), а также бесплатный проезд на транспорте и медицинское обслуживание. Эта система была очень важной составляющей социальной структуры в Российской Федерации, на которую в 2003 году, по оценке Всемирного банка (World Bank, 2005), было потрачено около 4,2% ВВП, по сравнению с 0,4% ВВП, израсходованными на пособия в виде социальной помощи (включая адресные жилищные и детские пособия, см. Таблицу 3.3 выше). Из 140 млн. человек населения 35–40 млн. были прямыми получателями льгот, а с учетом членов их семей льготами было охвачено около 65 млн. человек, или порядка 45% от общей численности населения (Rimashevskaya, 2006; Sinitsina, 2008; и World Bank, 2005). Система льгот породила различные взаимосвязанные проблемы, в том числе проблематичность оказания адресной помощи семьям, “регрессивность” (когда более обеспеченные семьи получают больше поддержки) и вопрос эффективности такой помощи<sup>9</sup>.

Некоторые группы льготников, в частности, инвалиды, подвержены высокому риску бедности. Но в целом льготы не направлены на поддержку малоимущих семей и не предназначены для поддержки самых уязвимых групп населения. Из почти 35 млн. заявителей в 2004–2005 гг., около 20 млн. — ветераны труда (лица с длительным стажем работы и/или получающие другие льготы, связанные с характером профессиональной деятельности) со средним возрастом 62 года. Таким образом, большинство льготников не относятся к молодежи, которая в большей степени подвержена риску бедности (см. выше).

Реформа с целью монетизации (или обналичивания) натуральных пособий послужила решению множества задач, в том числе: большей прозрачности; сокращение (бюрократической) неэффективности; ликвидации необеспеченных финансами обязательств и созданию возможности выбора для граждан. В ходе реформы пришлось привлечь ранее «не обслуживавшихся» клиентов, но при этом система становилась более прозрачной, а с повышением адресности, по крайней мере, теоретически, затраты не должны были заметно вырасти.

Монетизация 2005 года затрагивала различные практические аспекты, а именно<sup>10</sup>:

- разграничение федеральной и региональной ответственности по льготным группам;
- ежемесячные денежные выплаты;
- «социальный пакет», включающий услуги здравоохранения и транспорт к месту лечения;
- возможность для региональных органов власти проводить монетизацию натуральных льгот по своему выбору.

Между федеральными и региональными органами власти была распределена финансовая ответственность за конкретные группы получателей: 12 миллионов инвалидов – самая большая группа, за которую несут ответственность федеральные власти, а региональные власти отвечают за поддержку граждан с длинным послужным списком и большим количеством профессиональных льгот – это около 15% населения, а также одна треть населения в возрасте от 40 лет (Rimashevskaya, 2006; и Sinitsina, 2008)<sup>11</sup>. Не ясно, почему было выбрано именно такое распределение между региональными и федеральными властями, но это вызвало определенное недовольство среди «ветеранов труда», которые ранее относились к той же группе, что и ветераны войны и инвалиды, а теперь ставки платежей им устанавливают на местах.

Федеральные власти создали «реестр» граждан, имеющих право на федеральную поддержку, и к концу 2007 года это число составляло 16,9 млн. человек (около 13% населения), из которых около 48% по-прежнему получали пособия в натуральном выражении. К 2010 году только четверть из них выбрали натуральную форму помощи; россияне все чаще обналичивают свой «социальный пакет». Государственные расходы на денежные выплаты составили 0,9% ВВП в 2008 году; 70% зарегистрированных составили пенсионеры по инвалидности, ветераны – 6% и 3% – дети-инвалиды (Росстат, 2010e).

«Монетизационная реформа» предложила следующую схему выплат для соответствующих групп граждан с ограниченными возможностями, за которых ответственность несут федеральные органы власти. Например, в 2008 году самая большая группа пенсионеров по инвалидности (пенсионеры с инвалидностью II группы) получали ежемесячные выплаты наличными в размере 550 рублей (22 доллара США). В случае если они решают обналичить свои социальные пакеты (которые покрывают медицинское обслуживание и транспортировку к месту лечения), то они получают дополнительно 450 рублей (40 долларов США). Ставки варьируют в зависимости от категории бенефициаров (см. ниже): инвалиды Великой Отечественной войны могут получить до 2 000 рублей в месяц (80 долларов США), если обналичивают свой социальный пакет, а члены семьи, пережившие инвалида-ветерана Великой Отечественной войны, будут получать значительно меньше (Таблица 3.4).

В 2009–2010 гг. монетизация выплат существенно увеличилась. В номинальном выражении объем платежей более чем удвоился, и вместе с существенным увеличением пенсий (Глава 4) это способствовало искоренению бедности среди пенсионеров, по крайней мере, в абсолютном выражении в пересчете на прожиточный минимум.

Таблица 3.4. Монетизация федеральных льгот и соответствующие ставки выплат инвалидам<sup>1</sup>

	Ежемесячная выплата наличными (руб.)		Социальный пакет (руб.)		Ежемесячная выплата наличными при «монетизации» социального пакета (руб.)	
	1 апреля 2008	1 апреля 2010	1 апреля 2008	1 апреля 2010	1 апреля 2008	1 апреля 2010
Пенсионер-инвалид						
Инвалиды группы I	950	2 378	450	705	1 400	3 083
Инвалиды группы II и дети-инвалиды	550	1 698	450	705	1 000	2 403
Инвалиды группы III	350	1 360	450	705	800	2 065
Инвалиды-ветераны ВОВ	1 550	3 397	450	705	2 000	4 102

1. В среднем, в 2008 году один доллар был равен примерно 25 рублям, так что инвалиды 2 группы (наиболее распространенная группа инвалидности) или дети-инвалиды получали около 40 долларов США в месяц в качестве доплаты к пенсии, если перевели в деньги свой социальный пакет, в июне 2010 года один доллар был равен примерно 31 рублю, и инвалиды 2 группы получали 78 долларов США в месяц.

Источник: ПФ РФ (2010а).

Гражданину, имеющему право на льготы, не всегда просто определиться, следует ли прибегать к монетизации или нет. В общем, льготникам, нуждающимся в интенсивной медицинской помощи или часто пользующимся общественным транспортом, вероятно, лучше не переходить на получение льгот в денежном выражении (Sinitsina, 2008). С другой стороны, для сельских жителей, не имеющих доступа к общественному транспорту, монетизация представляет безусловную выгоду. В любом случае, власти подчеркивают принцип свободного выбора. Таким образом, если получатель, имеющий проблемы со здоровьем, выбирает монетизацию льгот по здравоохранению и предпочитает тратить деньги на алкоголь, а не на соответствующие фармацевтические препараты, это считается его свободным выбором. То, что государственные ресурсы, специально выделяемые в медицинских целях, используются таким образом, видимо, не вызывает серьезной озабоченности.

В таблице 3.3 показано, что при монетизации расходы на денежные трансферты резко возросли до 2008 года (то есть, до увеличения выплат в 2009/10 гг., как показано в таблице 3.4). Тем не менее, пока не ясно, в какой степени это отражает увеличение прозрачности расходов, которые были до тех пор скрыты, или тот факт, что теперь граждане, которые имеют право на различные льготы, но которым до сих пор ни разу не удалось подтвердить право на них (из-за недостатков в оказании услуг, нехватки субсидируемого жилья, отсутствия общественного транспорта в сельских районах и т.д.), получили возможность сделать это.

### *Региональные особенности*

В принципе, регионы имеют право выбирать, какие из льгот, за которые они несут финансовую ответственность, они хотели бы превратить в деньги. Однако до сих пор регионы не проявляли энтузиазма в отношении монетизации (например, Alexandrova and Struyck, 2007; Rasell and Wengle 2008). Синицына (Sinitsina, 2008) отмечает следующее:

- Большинство регионов не монетизировало жилищные и/или коммунальные льготы.
- Треть регионов сохранила транспортные льготы в натуральном выражении.
- Половина регионов провела монетизацию стоматологических услуг.

В ситуации, когда две трети регионов сталкиваются с дефицитом бюджета, многие регионы имеют существенные финансовые стимулы не проводить широкую монетизацию и сохранять увеличение расходов под контролем. В принципе, федеральные государственные функции могут быть переданы другим уровням власти только при условии предоставления соответствующих финансовых ресурсов. Кроме того, поскольку федеральное правительство устанавливает стандарты качества обслуживания (которые не должны ослабляться с течением времени), регионы не обладают полной свободой действий, и нефинансируемые обязательства сохраняются.

Федеральному правительству удастся держать регионы в неведении относительно объемов средств, которые они получают из Москвы, что дает ему значительное влияние на региональную (социальную) политику (Kurlyandskaya, 2006; Sinitsina, 2008). Например, существует система бюджетного выравнивания между регионами, которая на основе формулы, установленной на федеральном уровне, используя экономические показатели, определяет налоговый потенциал региона. Разница между налоговыми потенциалами регионов и средним показателем по стране и определяет размер компенсационного трансферта. Тем не менее, Министерство финансов каждый год вносит изменения в формулу, чтобы размер ежегодных отчислений оставался непредсказуемым, за исключением примерно 20% богатых регионов (которые не получают компенсационного трансферта), в число которых в 2008 году вошли Самара и Татарстан (MOF, 2008).

Кроме того, федеральные власти используют широкий спектр механизмов трансфертов, скрывающий совокупные трансферты в какой-либо конкретный регион (подробно о бюджетных механизмах

в России см. в Kraan *et al.*, 2008). С 2004 года региональные бюджеты для выплат социальных пособий получают финансовую поддержку из Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда компенсаций. Дополнительное финансирование может производиться из Федерального фонда финансовой поддержки регионов, Фонда реформирования региональных финансов, а также Фонда развития регионов. Кроме того, могут быть использованы, например, соответствующие гранты на проведение федеральной политики в области социального обеспечения, трансферты на государственные инфраструктурные проекты и т.д. В результате федерального софинансирования региональных органов управления и региональных социальных пособий различается по регионам и изменяется из года в год. Например, в 2005 году совместное финансирование жилищно-коммунальных субсидий в Татарстане и Томской области составило чуть более 30% от общих региональных расходов на эти цели, а в 2006 году эта доля увеличилась до 50% в Татарстане и упала до 9% в Томске (Зубаревич, 2007). В общей сложности от 40% до 50% федеральных трансфертов в регионы производится на основании не очень прозрачных критериев, оставляя для федеральной политики достаточно возможностей для влияния. Экономический кризис также привел к особому увеличению федеральных субсидий в региональные бюджеты, но не было четкой связи между передаваемыми суммами и характером влияния кризиса на отдельные регионы, что привело во многих регионах в 2009 году к неэффективному увеличению государственных расходов и вызвало трудности у местных высших должностных лиц, когда федеральные гранты были затем урезаны в 2010 году (Zubarevich, 2010).

#### 4. Семейная политика

Население России стареет, его численность снижается, и одной из причин является низкий уровень рождаемости. Как было показано, важным фактором, определяющим тенденции изменения уровня рождаемости, становится то, до какой степени потенциальные родители считают возможным сочетать работу и семейную жизнь (OECD, 2007a); в России сочетать работу и семейную жизнь непросто (Таблица 3.5). Уровень занятости среди женщин намного превышает средний показатель, однако так как многие женщины имеют низкооплачиваемую работу (Глава 1), разница в оплате мужского и женского труда довольно велика и достигает почти 40% при среднем заработке (ситуация, сравнимая с Кореей). Низкие зарплаты и ограниченность доступа к льготам, получаемым в связи с трудовой занятостью, усугубляют ситуацию с высоким уровнем относительной бедности среди детей (Таблица 3.1). Людям в возрасте двадцати – тридцати лет нужно



работать, чтобы избежать бедности, поэтому они обычно заводят детей позже и в меньшем количестве или не заводят совсем: уровень рождаемости постоянно находится на низкой отметке, и лишь немного повысился за последние годы (см. ниже).

**Таблица 3.5. Сочетание работы и семейной жизни в Российской Федерации представляется трудной задачей<sup>1</sup>**

Год	Общий уровень рождаемости	Показатель занятости женского населения (население трудоспособного возраста) <sup>2</sup>	Регистрация на получение помощи по уходу за ребенком в возрасте 0, 1 - 2 года	Бедность в семьях с детьми	Разница в оплате мужского и женского труда (при среднем заработке)
	2008	2008	2008	2007	2008
Средний показатель ОЭСР	1,7	57,5	30,4	10,6	16,0
Российская Федерация	1,5	64,9	33,0	24,0	39,3

1. Данные по обращению за получением помощи по уходу за ребенком для ОЭСР относятся к 2006 году, а данные о бедности в семьях стран ОЭСР относятся к 2005 году. Статистика по разнице в оплате мужского и женского труда в России относится к 2007 г.

2. Численность занятого населения определяется и измеряется относительно населения трудоспособного возраста (возрастная группа от 16 до 64 лет)

*Источники:* OECD (2008a), *Growing Unequal?*; OECD (2010e), *Employment Outlook*; OECD (2010f), *OECD Family Database* По Российской Федерации: Росстат – данные об уровнях рождаемости, занятости женского населения и разницы в оплате мужского и женского труда; Denisova (2011) – относительная бедность среди семей с детьми; и Синявская и Гладникова (2007) – оценка участия в официальных программах помощи уходу за детьми.

Российская семейная политика стимулирует матерей ухаживать за маленькими детьми на дому, поэтому участие детей в возрасте до 1,5 лет в официальных программах ухода за детьми ограничено. Для матерей, официально устроенных на работу на протяжении достаточно долгого периода времени (минимум 12 месяцев устройства у одного работодателя), выплачиваемые пособия в декретном отпуске связаны с размером дохода (в Таблице 3.3. приведена информация о других денежных пособиях для семей). Для матерей, которые не имеют права на это пособие, с 2007 года существует общее пособие по уходу за ребенком для детей младше 1,5 лет. В период с 2007 по 2009 размер общего пособия по уходу за ребенком (на второго ребенка) увеличился до 20% от средней заработной платы, по сравнению с максимальным размером пособия, зависящим от заработка и выплачиваемым в течение 18 месяцев отпуска по беременности и родам; оно составляет около

40% от средней заработной платы. С 1 января 2011 года максимальный размер выплат для граждан с пособиями, связанными с заработком, составляет 13 833 рублей (около 70% от средней заработной платы), а максимальное пособие по уходу за ребенком для граждан без достаточного рабочего стажа составляет 8 240 рублей в месяц (около 266 долл. США)<sup>12</sup>. Это превышает средний размер пенсии по возрасту (Глава 4), равно трем минимальным размерам оплаты труда и, таким образом, является существенной прибавкой к бюджету малообеспеченных семей.

Отцы обычно не используют свое право на отпуск в связи с рождением ребенка, что еще более увеличивает разницу в оплате мужского и женского труда, так как работодатели неохотно нанимают и инвестируют в молодых сотрудников женского пола. По этой же причине работники женского пола выбирают работу в низкооплачиваемом государственном секторе, вместо более высоко оплачиваемой работы в неформальном секторе (Глава 1).

В России всегда была развита система ухода за детьми/дошкольной подготовки. Согласно федеральному закону, родители оплачивают не более 20% стоимости ухода за детьми в детских учреждениях (или 10%, если в семье трое и более детей, при этом для детей-инвалидов эти услуги бесплатны). Кроме того, действуют правила по компенсации затрат родителей следующим образом: 20% на первого ребенка, 50% на второго и 70% на третьего ребенка. Многие регионы стараются предоставить малообеспеченным семьям возможность бесплатного посещения детских учреждений. Однако в этой системе не все благополучно, так как регионы, которые отвечают за ее финансирование, с трудом справляются с этой задачей, включая выплату пособий для помощи родителям. С 1990 года число детских садов и мест в них существенно сократилось (Sinjavskaya, 2011; Синявская и Гладникова, 2007). Согласно данным по регионам, услугами детских дошкольных учреждений пользуется около 33% детей в возрасте до 1,5 лет, 40% — в возрасте от 1,5 до 3 лет и 75% 3-5-летних детей. Показатели, полученные в результате социологического опроса, несколько ниже: в возрасте до 2-х лет дошкольные учреждения посещает около 20% детей, в возрасте 3–6 лет — около 70% детей (Sinjavskaya, 2011; Синявская и Гладникова, 2007). И те и другие данные позволяют предположить, что в плане ухода за детьми и охвата их дошкольными детскими учреждениями Российская Федерация близка к среднему показателю по ОЭСР — 33% для детей до 3-х лет и 76% для 3–5-летних (OECD, 2011a). В дошкольных учреждениях обычно предоставляется дневной уход за детьми примерно с 9 до 17 часов, а до и после этого времени о детях, как правило, заботятся бабушки, дедушки и соседи, что позволяет родителям работать на полную ставку.

В целом политика декретных отпусков и программ ухода за детьми сходна со средними стандартами ОЭСР, и притом что ее можно улучшать и дальше, ограничения в поддержке этой политики не представляются ключевой причиной низкого уровня рождаемости. Тем не менее, проблемы рождаемости и предложения на рынке труда вновь вызвали интерес к вопросам ухода за детьми в Российской Федерации: предложение на рынке труда можно было бы увеличить за счет работников женского пола в возрасте от 55 лет и старше, если бы те не были заняты уходом за детьми вне формальной системы.

Высокий уровень занятости среди мужчин и женщин не решает проблему высокого риска бедности в семьях с детьми. Это означает, что нужно решать вопросы размера пособий, дополняющих доход от работы (Whiteford and Adema, 2007). До 1999 года пособия по уходу за детьми были всеобщими и финансировались из федерального бюджета; с тех пор пособия стали адресными и право на них зависит от уровня дохода на одного члена семьи; пособие выдается, если данный доход ниже регионального прожиточного минимума. Размеры государственных расходов на пособия по уходу за детьми с 2000 г. по 2006 г. снижались (Таблица 3.3), и доля семей, получающих пособие на ребенка, уменьшилась с 88% в 1990 году до 66% в 2004 году в связи со снижением бедности среди семей с детьми на тот период.

С 2006 года политика в отношении семей была пересмотрена. Расходы на пособия по уходу за детьми и родительские пособия удвоились в период с 2006 до 2008 года, появился «материнский (семейный) капитал» (см. ниже), что еще раз подтвердило возросшее значение политики направленной на увеличение уровня рождаемости.

Размер пособий на детей невелик и составляет около 5% от дохода бедной семьи (рассчитанного в соответствии с результатами РМЭЗ). В 2008 году минимальная ставка выплат, принятая государством, составляла 85 рублей (3,5 долларов США) на ребенка для полных семей и 170 рублей для неполных семей; к июню 2010 г. выплаты выросли, соответственно, до 255 рублей (около 8 долларов США) и 510 рублей. В разных регионах страны ставки выплат отличаются. В июне 2010 г. в Самаре размер пособий составлял 130 рублей (4 доллара США) на ребенка для полных семей и 266 рублей для неполных семей, когда как в Татарстане это было, соответственно, 198 и 528 рублей. В Москве в июне 2010 г. размер пособий составлял 750 рублей на ребенка в полных семьях и 1500 рублей (48 доллара США) на ребенка в месяц для неполных семей.

Сомнения вызывает эффективность адресности со стороны региональных властей (например, World Bank *et al.*, 2007; Rasell and Wengle, 2008). Даже если собирается информация по получателям льгот, другим

ведомствам она не предоставляется. Например, региональные власти не имеют прямого доступа к налоговым данным, что позволило бы упростить усовершенствование процедур по установлению уровня дохода. Однако, согласно Гасману и Ноттену (Gassman and Notten, 2008), что адресность детских пособий с 1999 г. все же улучшилась: в 2004 г. пособие получали 73,4% детей из малообеспеченных семей (до 150% по данным РМЭЗ), а в 2000 г. эта цифра составляла 31,3%. Кроме того, до сих пор пособие получают 45% детей из семей с самыми высокими доходами. Ввиду низкого уровня выплат процедура адресности не может быть рентабельной. Если бы размер пособиям на детей значительно вырос, чтобы бороться с бедностью среди семей с детьми, это также стало бы финансовым стимулом для властей заняться усовершенствованием механизмов определения адресности. Эта схема не должна быть обязательно дорогой. Согласно Гасману и Ноттену (Gassman and Notten, 2008), адресное пособие на ребенка, составляющее около 30% уровня МПУ взрослого человека без семьи, снизило бы уровень бедности на одну треть, а разрыв бедности – на 36% при том, что затраты составят около 0,06% ВВП.

### *Меры для устранения демографического перекоса*

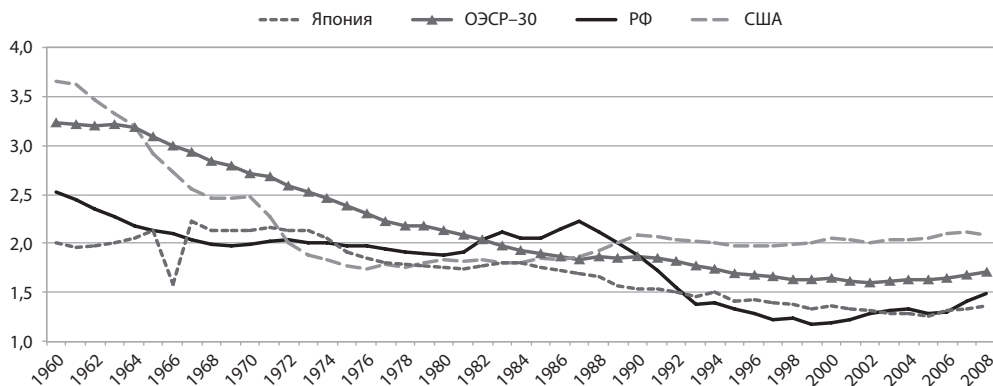
В 1960 г. суммарный коэффициент рождаемости уже был относительно низким по международным меркам и составлял 2,5 ребенка на женщину. Он оставался примерно на уровне 2-х в 1970-х гг. и в течение большей части 1980-х гг. (Рис. 3.9). Самое последнее снижение уровня рождаемости произошло в конце 1980-х гг. из-за того, что с проведением политических реформ в обществе нарастала неуверенность в будущем. Около начала тысячелетия уровень рождаемости упал до самой низкой отметки в 1,2-1,3 ребенка на женщину, а затем стал расти, особенно после 2006 г., и достиг 1,5 в 2008 г. (Росстат, 2010d).

В начале 2007 г. правительство приняло «Демографическую программу», направленную на достижение к 2015 г. стабильности в численности населения на уровне около 142-143 миллионов человек (и 145 миллионов человек к 2025 г.), а также на повышение продолжительности жизни до 70 лет (и до 75 лет к 2015 г.) и повышения коэффициента рождаемости до уровня, который для себя определяют родители и который оценивается в 1,65–1,7 детей на женщину. С 2007 г. до настоящего времени пособия на детей до 18 месяцев было увеличены до 1 500 рублей (около 60 долларов США) и 3 000 рублей на двух детей и более; для семей с детьми дошкольного возраста повысилась финансовая поддержка для приемных родителей<sup>13</sup>, и, что еще важнее для уровня расходов (около 50 млрд. рублей в год), был введен «семейный капитал».

«Материнский (семейный) капитал» выплачивается родителям, родившим (и/или усыновившим) двух и более детей, начиная с 1

Рис. 3.9. Уровень рождаемости в России значительно снизился с конца 1980-х гг.

Общий уровень рождаемости, 1960-2008 гг.



*Примечание:* Суммарный коэффициент рождаемости (СКР) в конкретный год – это количество детей, которые были бы рождены каждой женщиной, если бы она прожила до конца своего детородного возраста и если бы вероятность того, что она рожала бы детей в каждом возрасте, соответствовала бы конкретному показателю рождаемости для этого возраста. Величина СКР в 2,1 детей на женщину определяется как уровень замещения, так как гарантирует стабильность численности населения, без учета миграционных потоков и при постоянном уровне смертности.

*Источники:* OECD (2011c), *Society at a Glance* и Росстат (2010d).

января 2007 г. (и до 31 декабря 2016 г.). В мае количество держателей сертификатов на получение материнского капитала составило 208,6 тыс. человек. На счета держателей сертификатов в капитализированной части Пенсионного Фонда Российской Федерации государство переводило «материнский капитал» в размере 343 279 рублей на семью (около 11 867 долларов США) на 1 января 2010 г. (ПФ РФ, 2010b). Снимать деньги со счета, что теоретически можно делать частями, разрешено родителям с детьми трех лет при условии, что эти средства будут направлены на:

- (i) улучшение жилищных условий (в этом случае семейный капитал может быть также снят со счета до достижения ребенком 3-х лет);
- (ii) обучение детей (<25 лет);
- (iii) взносы в пенсионный фонд для матерей, а также
- iv) получение единовременной выплаты на повседневные нужды семей в размере 12 000 в 2009 г. (около 400 долларов США). Помимо единовременной выплаты, подавляющее большинство родителей направляет средства на улучшение жилищных условий.

В апреле 2009 г. был выдан миллионный сертификат на получение материнского капитала, а в марте 2010 г. достигнута отметка в 2 миллиона (сам сертификат был вручен 28 июня 2010 г.; газета «Вечерняя Москва»). Увеличилось число родителей, решающих завести второго ребенка

сейчас, а не позже или вообще никогда. Представляется, что введение материнского капитала 1 января 2007 г. повлияло на недавнее увеличение коэффициента рождаемости, однако не ясно, является ли этот эффект постоянным или временным: как свидетельствует опыт стран ОЭСР, чаще всего подобный эффект носит временный характер (например, OECD (2005) об опыте провинции Квебек, Канада).

На показатели рождаемости в Российской Федерации существенно влияют проблемы с жильем (Врезка 3.4). В начале 1990-х гг. жилищный фонд был приватизирован – жилье переходило в собственность их съемщикам (большинство из которых стали теперь владельцами). Вновь созданным семьям приходится либо обращаться на рынок жилья, либо ждать предоставления социального жилья, что может занять до 20 лет. Власти в Москве стремятся к 2015 г. сократить период ожидания для молодых семей до 3-5 лет (*Демоскоп Weekly*, 2008). В результате нехватки адекватного жилья в совокупности с высокими ценами и длинными очередями на получение социального жилья в Российской Федерации, как и в странах ОЭСР в Южной Европе и в Азии, молодым людям непросто съехать из родительского дома и создать собственную семью.

Динамика населения также указывает на растущие потребности в официальных услугах по уходу на длительный срок. В настоящее время основная часть таких услуг оказывается родственниками и соседями. Среди престарелых людей и инвалидов, нуждающихся в уходе, 80% получают социальную (не медицинскую) помощь, из них 25% пользуются услугами по уходу общественных организаций и почти 70% — неофициальной помощью непрофессионалов (например, родственников и соседей). В 60% случаев уход ведется на дому, и почти во всех случаях дополнительная поддержка поступает от других членов общества. Тридцать процентов тех, кто нуждается в уходе, получают ее от людей, не являющихся их родственниками. Примерно в четверти случаев неофициальный уход является платным и в нем нуждаются одинокие пожилые люди (Малева и Синявская, 2007). К 2050 г. от 3 до 4% населения Российской Федерации будут нуждаться в постоянном уходе. Большая часть такого ухода будет предоставляться родственниками и соседями, но потребность в официальном уходе может стоить 4% ВВП в 2050 г. (World Bank, 2007).

## 5. Заключение

В период с 2000 по 2009 г. устойчивый экономический рост привел к сокращению бедности в абсолютном выражении на 13%, это снижение приостановилось в результате экономического спада в

2008–2009 гг. Однако уровень *относительной* бедности, равный 17%, выше, чем в странах ОЭСР, и риск бедности наиболее высок для детей и тридцатилетних, не успевших заработать трудовой стаж и/или связанные с работой пособия. Кроме того, по сравнению с другими группами по доходам, ситуация у бедных почти не улучшилась. Большое неравенство доходов в российском обществе сколь-либо заметно не уменьшилось, и в значительной степени это отражает ограниченность функций перераспределения у российской налоговой системы/системы льгот, за исключением лиц, получающих пенсии.

Финансирование социальных расходов должно стать более справедливым. Помимо индексации верхнего предела доходов для отчислений на социальное страхование, можно было бы повысить этот порог, например, до уровня, вдвое превышающего средний размер заработной платы. В целях дальнейшего совершенствования перераспределительных функций налогообложения/системы льгот следует рассмотреть возможность усиления прогрессивности в системе налогообложения доходов физических лиц.

В долгосрочной перспективе финансирование растущей потребности в социальной защите, связанной с возрастом граждан, не должно зависеть от доходов, получаемых в результате добычи нефти и газа. В целом, размер социальных отчислений вырос с 26% до 34% от фонда заработной платы, но сохранилось множество исключений. Потребовалось бы меньше административных усилий, при достижении большей прозрачности и справедливости, если бы ставка взносов была единой для всех работников. На самом деле, для повышения осведомленности работников о расходах, социальные взносы можно было бы взимать не только с работодателей, но и с работников, как и во многих странах ОЭСР.

Социальные расходы должны быть в большей степени нацелены на тех, кто в них больше всего нуждается. Роль *адресности* в рамках существующей системы ограничена, и органам власти сложно устанавливать соответствующие группы населения. Льготы, помощь в натуральной форме, предоставляются не только тем, кто отнесен к группе инвалидов, но и лицам с длительным трудовым стажем на государственной службе и почти 20 млн. «ветеранов труда». Эта система не предназначена для наиболее уязвимых слоев общества и не помогает им.

Реформа, начатая в 2005 году, позволила приступить к монетизации некоторых льгот в натуральной форме. Категория граждан, имеющая право на льготы, смогла получать ежемесячные денежные отчисления, в результате чего у них появился некоторый выбор при использовании социальной поддержки. Регионы также получили возможность

выбора при монетизации социальной поддержки, но в целом они не спешат с проведением этой реформы. В целом, первыми были монетизированы мелкие статьи расходов. Реформа в этой области требует расходов. Это ограничивает помощь тем, кто больше всего нуждается в социальной поддержке. Монетизация немалых жилищно-коммунальных льгот региональными органами власти до сих пор практически не проводилась, так как им непросто решить проблему очередей на доступное социальное жилье и у них нет достаточно средств для замещающих денежных выплат всем категориям льготников. В целом, монетизация повысила прозрачность социальной помощи, но в остальном успехи ее этим и ограничились. Она не изменила саму суть системы, а регионы в полной мере и в значительных масштабах не заменили льготы (в денежной или натуральной форме) адресной помощью наиболее «уязвимым» гражданам.

Были приняты некоторые адресные программы, но, по масштабам государственных расходов, они незначительны. Так, адресные жилищные субсидии в зависимости от величины дохода не возросли значительно, и расходы на них по-прежнему составляют около 0,2% от ВВП, и это малая доля стоимости предоставляемых в натуральном виде льгот. Кроме того, оказание адресной помощи затруднено из-за практически равномерного распределения получателей льгот по группам с низкими и средними доходами. Пособия на детей также зависят от уровня дохода, и здесь также адресность далека от оптимальной. Тем не менее, учитывая высокий риск бедности среди семей с детьми, а также низкую оплату труда многих работающих женщин, повышение размера детского пособия представляется эффективным инструментом в борьбе с бедностью; такая мера может и не быть очень затратной, отчасти потому, что адресные группы относительно легко установить.

По сути, нет ничего плохого в принципах монетизации и целевой направленности социальной поддержки. Но чтобы они работали эффективно и более стабильно с финансовой точки зрения, необходимо совершенствовать обмен информацией между государственными учреждениями. Например, без прозрачности бюджетных правил и выделения средств из федерального бюджета, региональные органы власти не решатся на проведение социальных реформ, поскольку опасаются, что федеральное финансирование прекратится и они останутся с необеспеченными обязательствами. При наличии более подробной информации граждане будут иметь более четкое представление о льготах, на которые они имеют право, в то время как региональным и федеральным властям нужны более точные сведения о доходах, получаемых частными лицами и домохозяйствами. Обмен информацией между различными государственными учреждениями улучшается, однако для определения льготных категорий граждан и оказания социальной поддержки тем, кто



действительно в ней нуждается, нужны более эффективные информационные системы, позволяющие обеспечить прямой доступ всех соответствующих органов.

Кроме того, существующие информационные системы не обеспечивают всеобъемлющей оценки мер политики. Обследование НОБУС позволило собрать обширную информацию о результатах осуществляемых мер, но оно было проведено в 2003 году и с тех пор не повторялось. Внедрение подобной инициативы на регулярной основе поможет директивным органам выбрать более эффективную политику, и принятые в результате меры более чем оправдают затраты на исследования.

Наконец, в семейную политику практически не учитываются такие проблемы, как развитие ребенка, детская бедность и особенно равенство полов. Семейная политика посвящена в основном проблеме низкой рождаемости. Были увеличены пособия по беременности и родам, в зависимости от уровня доходов, которые касаются самого начала жизни ребенка (первые 18 месяцев); теперь они соответствуют среднему размеру пенсий. Кроме того, был введен «материнский капитал» на значительную сумму (около 11 000 долларов США). Тем не менее, помимо усиления финансовой поддержки семей, необходимо также решать проблему совмещения работы и семейной жизни по достижении ребенком полутора лет. В частности, следует бороться с сокращением количества мест в яслях и детских садах, и дополнительно усилить оказываемую помощь в уходе за ребенком (включая прямые инвестиций в учреждения или ваучеры родителям). Непростой задачей также является совершенствование жилищной политики, хотя бы потому, что нужно помогать молодым россиянам создавать семьи. Чтобы семейная политика в России была эффективной и действенной, было бы лучше распределить расходы в течение всего периода детства, вместо того, чтобы концентрировать их в течение первых 18 месяцев жизни ребенка, а также создавать последовательную систему помощи, которая позволит родителям совмещать работу и семейную жизнь (например, вкладывать больше средств в дошкольные учреждения, увеличить пособия на ребенка за счет пособия по уходу за ребенком), вместо того, чтобы выбирать между детьми и работой.

## Примечания

1. Согласно институту исследования стран с переходной экономикой Банка Финляндии (BOFIT, 2010), без недавнего вмешательства со стороны государства уровень бедности увеличился бы с 13 до 17 %.
2. За исключением 5 % наименее обеспеченного населения, согласно Денисовой (Denisova, 2011), *разрывы бедности* в пересчете на относительный доход чуть больше, чем в пересчете на абсолютную бедность. Например, в 2007 г. медианный разрыв бедности, рассчитанный на основе относительной бедности, составил 38 %, а на основе абсолютной бедности – 27 %.
3. Денисова (Denisova, 2011) показывает, что при сравнении с *относительной бедностью* высшее образование оказывает большее влияние на снижение уровня бедности в течение всего периода выборки.
4. Данный ряд включает данные о расходах фондов пенсионного и социального страхования (включая прежний фонд страхования занятости) и оценивает стоимость поддержки в натуральной форме по оплате жилья и коммунальных услуг, а также недавнюю информацию о таких расходах (также по регионам) согласно данным Росстата (2010а). «Монетизация» улучшила отчетность по расходам на социальные нужды (например, см. Таблицу 3.3). Тем не менее, как показывает опыт стран ОЭСР с федеративным государственным устройством, существует вероятность занижения величины социальных расходов нижними уровнями органов государственного управления (Adema and Ladaïque, 2009)
5. В отличие от России, в странах ОЭСР, в которых власти в вопросах, касающихся потребительской корзины товаров и услуг, обращают основное внимание обеспечению достойного минимума качества жизни, включая Бельгию, Чехию, Германию, Швейцарию и Швецию, денежные пособия довольно высоки, что вызывает споры о том, что таким семьям выгоднее получать социальное пособие, чем работать (Adema, 2006).
6. Работающие родители могут взять до 60 календарных дней отпуска по уходу за больным ребенком до 7 лет, до 45 календарных дней – по уходу за детьми от 7 до 15 лет и до 120 календарных дней – по уходу за ребенком-инвалидом до 15 лет.

7. Работники со стажем работы менее 5 лет получают 60% от своей средней заработной платы за учетный период, а те, у кого стаж работы составляет от 5 до 8 лет, получают 80%.
8. В России существует большое количество льгот для нетрудоспособных людей. Например, существуют льготы для ветеранов войны и детей-инвалидов, в то же время Пенсионный фонд России выплачивает пенсии по старости, по случаю потери кормильца и по нетрудоспособности. Нетрудоспособные люди имеют также доступ к «льготам», финансируемым федеральными властями (см. ниже).
9. Более подробно о недостатках системы льгот см., например, Alexandrova and Struyk (2008); OECD (2001); Rimashevskaya (2006); Sinitina (2008); и World Bank (2005).
10. Синицына (Sinitina, 2008) описывает различные просчеты, связанные с проведением административной реформы в 2005 году.
11. Федеральные власти несут финансовую ответственность за льготы: инвалидам; ветеранам Великой Отечественной войны и других боевых действий; ветеранам-инвалидам и оставшимся в живых ветеранам Великой Отечественной войны; жертвам радиационного облучения («чернобыльцам»), а также детям-инвалидам. Региональные органы власти несут ответственность за «ветеранов труда», т.е. гражданских лиц с большим стажем работы (например, со стажем 25 или 30 лет работы, или работы в данном регионе/отрасли), и других, имеющих право на профессиональные льготы; гражданских ветеранов Великой Отечественной войны («тружеников тыла»), жертв политических репрессий, «Героев Советского Союза» и некоторые другие категории.
12. Федеральное пособие по уходу за детьми до 1.5 лет составляет 2060 руб. (66 долларов США) на первого ребенка и 4120 рублей на второго и последующих детей.
13. Демографическая программа также включает в себя увеличение выплат приемным родителям. Например, в целях содействия развитию детей, по решению властей в Самаре сироты/дети, нуждающиеся в семейном уходе, помещаются в первую очередь в семьи, а не в детские дома.

## Литература

- Adema, W. (2006), “Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 38, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers).
- Adema, W. and M. Ladaique (2009), “How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers).
- Alexandrova, A. and R. Struyk (2007), “Reform of In-kind Benefits in Russia: High Cost for a Small Gain”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 17, No. 153, <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/17/2/153>.
- Artamonova, E., I. Denisova, Z. Dorofeeva and M. Kartseva (2007), “Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation: The Russia Longitudinal Monitoring Survey 1992-2006”, Report submitted to the U.S. Agency for International Development, Institute of Sociology RAS, Independent Research Center “Demoscope”, CEFIR, Moscow, June.
- Beuran, M. and E. Kalugina (2006), “Social Exclusion and the Informal Sector: The Case of Russia”, mimeo, <http://bonjourn.sc-eco.univ-nantes.fr/~jma2006/jma2006/jma-online/C2-beuran.pdf>.
- BOFIT (2010), “BOFIT Weekly on Russia”, Vol. 19, 14 May 2010, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, Helsinki.
- «Вечерняя Москва» (2010), “Выдан двухмиллионный сертификат на материнский капитал”, <http://www.vmdaily.ru/article/92930.html>, 29 июня 2010 г.
- Council of Europe (various years), “Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO)”, [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/missceo\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/missceo_en.asp)
- Council of Europe (2009), “Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO)”, Comparative tables of social

- protection systems in 12 member states of the Council of Europe and three observer states, 17th edition, Situation on 1 January 2009, [www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/tables\\_en.asp#2009](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/tables_en.asp#2009).
- Denisova, I. (2011), “Income Distribution and Poverty in Russia”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/els/workingpapers,forthcoming](http://www.oecd.org/els/workingpapers,forthcoming).
- Denisova, I. and Z. Dorofeeva (2010), “Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation: The Russia Longitudinal Monitoring Survey 1992-2009”, Report submitted to the U.S. Agency for International Development, Institute of Sociology RAS, Independent Research Center “Demoscope”, CEFIR, Moscow, May.
- Denisova, I. and M. Kartseva (2005), “Poverty Is No Crime: Measuring Poverty in Russian Regions”, CEFIR/NES Working Paper No. 84, Centre for Economic and Financial Research at New Economic School, September, [www.cefir.org](http://www.cefir.org).
- Демоскоп Weekly (2008), электронный аналитический журнал России, освещающий проблемы демографии и связанных с ней отраслей, Высшая школа экономики, <http://demoscope.ru/weekly/2008/0351/rossia01.php#16>
- Gassmann, F. and G. Notten (2008), “Size Matters: Targeting Efficiency and Poverty Reduction Effects of Means-tested and Universal Child Benefits in Russia”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 18, No. 3, August, pp. 260-274.
- Зубаревич, Н. (2007), “Бюджетные механизмы в отношении социальной политики по регионам”, Конференция Московского государственного университета (26 ноября).
- Kalugina, E., C. Montmarquette and C. Sofer (2004), “An Analysis of Poverty Persistence in Russia: 1994-2001”, [www.afse.fr/docs/kalugina\\_montmarquette\\_sofer.pdf](http://www.afse.fr/docs/kalugina_montmarquette_sofer.pdf).
- Kraan, D.-J., D. Bergvall, I. Hawkesworth, V. Kostyleva and M. Witt (2008), “Budgeting in Russia”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, No. 2, OECD Publishing, Paris.
- Kurlyandskaya, G. (2006), “Intergovernmental Reform in Russia 2000-2006”, Center for Fiscal Policy, Moscow, <http://saitistika.fpcenter.ru/common/data/pub/files/articles/19599/gk.pdf>, accessed 26 March 2009.
- Малева Т. и О. Синявская (2007), «Российские пенсионеры: трудовые биографии, экономическая активность, пенсионные истории», в кн. под ред. Т. Малевой и О. Синявской: «Родители и дети, мужчины и

- женщины в семье и обществе». Выпуск 1, Независимый институт социальной политики, М.: IISP, с. 545-596.
- Merkuryeva, I. (2004), “The System of Disability Benefits in Russia: Estimation of Targeting Accuracy”, Working Paper No. 07/04, Economic Education and Research Consortium, [www.eerc.ru](http://www.eerc.ru).
- MOF (2008), “Main Results and Trends of Budget Policy 2008-2010”, Ministry of Finance of the Russian Federation, [www1.minfin.ru/en/budget\\_reform/](http://www1.minfin.ru/en/budget_reform/), accessed 14 November 2008.
- OECD (2001), *The Social Crisis in the Russian Federation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005), *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life: Vol. 4, Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Vol. 1, Norway, Poland and Switzerland*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007a), *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Vol. 2, Australia, Luxembourg Spain and the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Vol. 3, Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009c), *Revenue Statistics 1965-2008*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010c), *OECD Social Expenditure Database, 1980-2007*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2010d), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Canada: Opportunities for Cooperation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010e), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010f), *OECD Family Database*, “PF11 Enrolment in Childcare and Pre-schools”, [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database), OECD Publishing, Paris, downloaded June 2010.
- OECD (2011a), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *OECD Reviews of Health Systems: The Russian Federation*, OECD Publishing, Paris, *forthcoming*.
- OECD (2011c), *Society at a Glance*, OECD Publishing, Paris.
- ПФРФ (2010a), “Федеральные льготы. Ежемесячные выплаты и социальные услуги”, Пенсионный фонд Российской Федерации, Москва, [www.pfrf.ru/monthly\\_payment/7413.html](http://www.pfrf.ru/monthly_payment/7413.html), документ загружен в июне 2010.
- ПФРФ (2010b), “Информация о материнском (семейном) капитале” [http://www.pfrf.ru/family\\_capital/](http://www.pfrf.ru/family_capital/), Пенсионный фонд Российской Федерации, Москва, [http://www.pfrf.ru/family\\_capital/](http://www.pfrf.ru/family_capital/), документ загружен в июне 2010.
- Rasell, M and S. Wengle (2008), “Reforming the *L’goty* System: The Future of In-kind Benefits in Post Soviet Russia”, *Russian Analytical Digest*, Vol. 37/08, pp. 6-9.
- Rimashevskaya, N.M. (2006), “Some Problems of Social Reform in Russia”, *Studies on Russian Economic Development*, Vol. 17, No. 2, Pleiades Publishing, pp. 115-122.
- Росстат (2010а, 2009а, 2008а, 2007а и предыдущие года), “Социальное положение и уровень жизни населения России” ([http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p/s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_4VG/.cmd/ad/ar/sa.detailURI/ps/X/c/6\\_0\\_3A9/ce/7\\_0\\_4VK/p/5\\_0\\_3GK/d/0/th/J\\_0\\_69/mx.6\\_0\\_3A9/7\\_0\\_4VK/mx.6\\_0\\_2NH/7\\_0\\_4CU/s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_4VG/ps.7\\_0\\_4VK/X/ps.7\\_0\\_4CU/X?documentId=1138698314188&documentType=news](http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p/s.7_0_A/7_0_4VG/.cmd/ad/ar/sa.detailURI/ps/X/c/6_0_3A9/ce/7_0_4VK/p/5_0_3GK/d/0/th/J_0_69/mx.6_0_3A9/7_0_4VK/mx.6_0_2NH/7_0_4CU/s.7_0_A/7_0_4VG/ps.7_0_4VK/X/ps.7_0_4CU/X?documentId=1138698314188&documentType=news)), Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.
- Росстат (2010b), “Данные о величине прожиточного минимума”, [www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=2340007](http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=2340007), Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.
- Росстат (2010c), “Численность инвалидов по Российской Федерации”, [www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_44/IssWWW.exe/Stg/d2/10-32.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_44/IssWWW.exe/Stg/d2/10-32.htm), Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.

- Росстат (2010d), “Показатели рождаемости по возрастным категориям”, [www.gks.ru/free\\_doc/2008/demo/osn/04-24](http://www.gks.ru/free_doc/2008/demo/osn/04-24), Росстат, Москва, документ загружен в мае 2010.
- Росстат (2010e), “Численность получателей ежемесячных денежных выплат, на 1 октября на каждый год”, [www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_44/IssWWW.exe/Stg/d1/06-26.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_44/IssWWW.exe/Stg/d1/06-26.htm), Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.
- Росстат (2011a), “Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума», [www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_5lg.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_5lg.htm), Росстат, Москва, документ загружен в январе 2011.
- Росстат (2011b), “Расходы на выплату пособий и социальную помощь”, [http://www.gks.ru/free\\_doc/2009/B09\\_13/06-15.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2009/B09_13/06-15.htm), Росстат, Москва, документ загружен в январе 2011.
- Shomina, Y. (2007), “Housing Policy and Housing Reforms in Russia”, State University-Higher School of Economics, [www.iut.nu/Congress/Congress2007/PresentationsNational/Shomina\\_Russia.ppt](http://www.iut.nu/Congress/Congress2007/PresentationsNational/Shomina_Russia.ppt).
- Sinitsina, I. (2008), “Experience in Implementing Social Benefits Monetization reform in Russia“, Centre for Social and Economic Research, Warsaw, September, [www.case-research.eu/dyn/plik--23465416.pdf](http://www.case-research.eu/dyn/plik--23465416.pdf).
- Синявская О. и Е. Гладникова (2007), Потребление услуг по уходу за детьми российскими домохозяйствами в: “Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе”. Выпуск 1, Независимый институт социальной политики, М.: ИИСП, с. 345-376.
- Sinjavskaya, O. (2004), “Pension reform in Russia: A Challenge of Low Pension Age”, Project in International Equity (PIE) Discussion Paper No. 267, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, [www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp267/text.pdf](http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp267/text.pdf).
- Sinjavskaya O. (2011), “Reconciliation or familialism? Delusive aims and real features of Russian family policies in Soviet and post-Soviet times”, unpublished mimeo, *forthcoming*.
- Whiteford, P. and W. Adema (2007), “What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 51. OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers).



- WHO (2008), *European Health for All Database (HFA-DB) – Version July 2008*, WHO Regional Office for Europe, <http://data.euro.who.int/hfad/>, accessed 14 January 2009.
- World Bank (2005), *Russian Federation, Poverty Assessment*, Report No. 28923-RU, February 8, 2005, <http://go.worldbank.org/VJPHYMRC00>.
- World Bank (2007), *Russian Economic Report No. 15*, November, [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru).
- World Bank (2008), *Russian Economic Report No. 17*, November, [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru).
- World Bank (2010), *Russian Economic Report No. 22*, June, [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru).
- World Bank, the Institute for Urban Economics Fund, the Independent Institute of Social Policy and the Urban Institute, USA (2007), “Improving the Efficiency of Social Assistance and Employment Assistance Programs in Combating Poverty. Republic of Tatarstan”, mimeo, March.
- World Bank (2007), *World Development Indicators Online* (web version).
- Yemtsov, R. (2008), “Through the Looking-Glass: What is Behind Official Data on Inequality in Russia Over 1992-2003”, Paper prepared for the 30<sup>th</sup> General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, [www.iariw.org/papers/2008/yemtsov.pdf](http://www.iariw.org/papers/2008/yemtsov.pdf).
- Zubarevich, N.B. (2010), “Russian Unemployment: Massaging the Stats”, [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net), downloaded June 2010.

## *Приложение 3.А1*

### **Некоторая общая статистика**

Ежеквартальное обследование бюджета домохозяйств (ОБДХ) Росстата, включающее около 50 тысяч домохозяйств, является официальным источником данных о бедности и неравенстве доходов в России. Обследование ОБДХ содержит подробную информацию о расходах и выплатах, которая соотнесена (довольно запутанным образом) с данными о совокупных доходах российских домохозяйств (балансом денежных доходов) для оценки распределения доходов. Данные о распределении доходов по квинтилям доходов представлены в Таблице 3.А1.1.

Помимо прочего (World Bank, 2005), можно утверждать, что потребление и расходы домохозяйств лучше как источники измерения неравенства и бедности в случаях, когда значительная часть доходов скрывается от налоговых органов, что было широко распространено, особенно в первые дни после переходного периода. Однако данные по относительной бедности согласно Российскому мониторингу экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) на основе расходов и учтенных доходов показывают, что различия между двумя рядами данных на протяжении всего периода измерения невелики (Таблица 3.А1.2).

В результате реформы по монетизации, начатой 1 января 2005 г., в наличные были переведены некоторые виды услуг в натуральной форме (см. ниже). В 2003 году пособия по временной нетрудоспособности, пособия на содержание семьи и в связи с рождением ребенка составили более 80% всех расходов на не связанные с пенсионным обеспечением социальные выплаты. В 2007 году они составляли около одной трети. К тому времени на другие не связанные с пенсионным обеспечением денежные выплаты (в том числе услуги, которые были монетизированы) приходилось свыше 60% расходов (Рис. 3.А1.1).

Таблица 3.A1.1. Суммарная статистика распределения доходов; официальные данные за 1989 – 2007 гг.

Доли квинтилей в денежных доходах на душу населения, коэффициент Джини

Квинтили в денежных доходах на душу населения	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Первый квинтиль	9,8	9,4	6	5,8	5,3	5,5	6,2	6	6,1	6,1	6,1	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1
Второй квинтиль	14,9	14	11,6	11,1	10,2	10,2	10,7	10,2	10,4	10,5	10,6	10,4	10,4	10,3	10,1	10,1	9,9	9,7	9,7	9,8
Третий квинтиль	18,8	17,9	17,6	16,7	15,2	15	15,2	14,8	14,8	14,8	14,9	15,4	15,4	15,3	15,1	15,1	14,9	14,8	14,8	14,8
Четвертый квинтиль	23,8	22,8	26,5	24,8	23	22,4	21,5	21,6	21,1	20,8	21,2	22,8	22,7	22,7	22,7	22,7	22,6	22,5	22,5	22,5
Пятый квинтиль	32,7	35,9	38,3	41,6	46,3	46,9	46,4	47,4	47,6	47,8	47,2	45,7	45,8	46,2	46,7	46,7	47,3	47,9	47,9	47,8
<b>Коэффициент Джини</b>	<b>0,227</b>	<b>0,256</b>	<b>0,289</b>	<b>0,398</b>	<b>0,409</b>	<b>0,381</b>	<b>0,375</b>	<b>0,381</b>	<b>0,398</b>	<b>0,399</b>	<b>0,394</b>	<b>0,397</b>	<b>0,397</b>	<b>0,403</b>	<b>0,409</b>	<b>0,409</b>	<b>0,416</b>	<b>0,423</b>	<b>0,423</b>	<b>0,422</b>

Источники: Росстат (2010a) и предыдущие годы) и Yemtsov (2008).

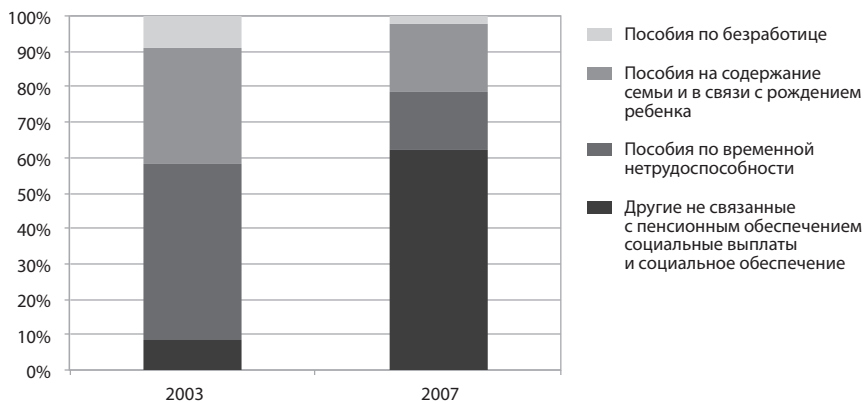
Таблица 3.A1.2. Относительная бедность, измеренная на основе доходов и расходов, 1994–2007 гг.

Бедность, оцениваемая в сравнении с 50% медианного дохода, чел.

	1994	1995	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Относительная бедность по доходам	0,17	0,20	0,24	0,20	0,22	0,21	0,24	0,23	0,23	0,16	0,15	0,17
Относительная бедность по расходам	0,18	0,18	0,19	0,20	0,21	0,21	0,22	0,22	0,24	0,18	0,18	0,18

Источник: Denisova (2011).

Рис. 3.A1.1. Структура расходов на не связанные с пенсионным обеспечением социальные выплаты до и после реформы монетизации.



*Примечание:* Не связанные с пенсионным обеспечением денежные выплаты и социальное обеспечение включают в себя пособия на погребение и помощь жертвам атомных аварий.

*Источник:* Росстат (2008а и в предыдущие годы).

## *Приложение 3.A2*

### **Сползание в бедность и выход из нее**

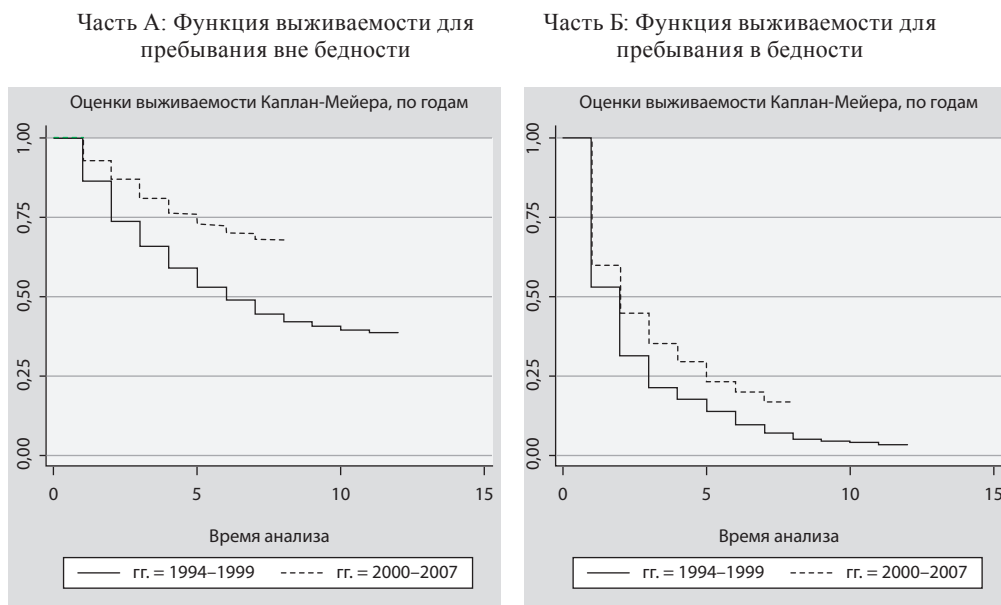
Для изучения сползания в бедность и выхода из нее можно использовать данные панельного обследования. РМЭЗ – данные панельного обследования за период 1994-2009 гг., которые можно использовать для этой цели при условии методы оценки позволят устранить проблему отсева респондентов (Врезка 3.1). Это может быть сделано путем определения пропорциональной степени риска с помощью системы оценок Каплана-Мейера, которая оценивает функцию выживаемости (вероятность того, что субъект «выживет в определенных обстоятельствах» после определенного времени, даже в случае цензурированной и смещенной выборки (Denisova, 2011)). Тем не менее, нет таких безусловных вероятностей, которые можно было бы использовать для описания общей вероятности сползания в бедность и выхода из нее; есть условные уровни риска, описывающие, например, вероятность выхода из бедности при продолжительности бедности в течение, скажем, двух лет, с учетом множества заданных характеристик (например, особенностей домохозяйства, положения взрослых на рынке труда, права на государственные выплаты, квалификационных особенностей, а также региона и периода времени). Эти функции условной вероятности можно оценить как в отношении относительной, так и абсолютной черты бедности.

На основе подробной информации за 2007 год Денисова (Denisova, 2011) показывает, что после одного года пребывания в условиях бедности около 40% домашних хозяйств улучшает свое материальное положение, а после 5 лет пребывания в бедности вероятность выхода из бедности составляет около 80% (результаты схожи для относительной и абсолютной бедности). Через год после выхода из бедности вероятность перехода за черту бедности составляет около 10%, а после 5 лет – примерно 30%.

На Рис. 3.A2.1 показана выживаемость в отношении пребывания в бедности и вне бедности для двух различных экономических периодов:

1994-1998 гг. – периода финансового кризиса и 2000-2007 гг. – периода активного экономического роста. На рисунке видно, что в период уверенного экономического роста условная вероятность попадания в бедность ниже (шансы избежать бедности выше, см. Часть Б). При этом условная вероятность пребывания в бедности также выше (Часть А). Это может показаться нелогичным, однако нужно помнить, что эти вероятности условны. В период экономического роста вероятность обеднения ниже. Таким образом, вывод о том, что в период роста выйти из бедности труднее, означает, что группы населения, находящиеся в этом время в бедности, являются проблемными, и их выход из бедности

Рис. 3.А2.1. Условные вероятности пребывания в бедности и избегания бедности (относительная бедность)



Источник: Denisova (2011).

маловероятен из-за их особенностей.

Не удивительно, что факторы, способствующие риску обеднения, очень схожи с факторами, определяющими распространенность бедности (см. Таблицу 3.2 и Denisova, 2011). Что касается условной вероятности выхода из бедности, сравнительно высокий шанс имеют многодетные семьи, но наличие детей, судя по всему, не влияет

на вероятность. Семьи в городских районах, как правило, имеют относительно высокий шанс выхода из бедности (особенно в Москве и Санкт-Петербурге); живущие в городах также отличаются более короткими периодами бедности.

Чем больше доля пенсионеров в семье, тем меньше вероятность выхода из бедности. Это означает, что при попадании в бедность вероятность длительного пребывания в ней у пенсионеров высока (подтверждающие данные см. Kalugina *et al.*, 2004). Аналогичным образом, у домашних хозяйств с относительно высокой долей имеющих работу взрослых, которые находятся в бедности, имеют меньше шансов выйти из бедности по сравнению с домохозяйствами с одним безработным взрослым. Это говорит о том, что сложно добиться повышения уровня доходов домохозяйств выше черты бедности за счет увеличения доходов взрослых на низкооплачиваемых работах. Согласно Беурану и Калугиной (Beuran and Kalugina, 2006), неформальная занятость отрицательно связана с устойчивостью бедности: такой вывод не противоречит предположению о том, что неформальная занятость зачастую оплачивается выше, чем формальная занятость.

В целом, результаты позволяют предположить, что экономический рост снижает условную вероятность выхода из бедности. Это означает, что домохозяйства, находящиеся в бедности в период начала экономического роста или попавшие в бедность во время экономического подъема (например, рабочие с низким уровнем заработной платы и с ограниченными возможностями повышения заработка, а также пенсионеры, чей доход снизился в относительном выражении), отличаются относительно низкой вероятностью выхода из бедности и относительно долгой продолжительностью бедности.





## Глава 4

### Обеспечение достаточных и финансово устойчивых пенсий в России

*В течение последних десяти лет пенсионная система России подверглась целому ряду реформ. С 2002 года государственная пенсионная система состоит из базовой выплаты, страховой части, которая зависит от размера зарплаты и учитывается на условных лицевых счетах работников, и накопительной части. В 2008 году правительство начало стимулировать добровольное пенсионное страхование путем государственного софинансирования индивидуальных взносов до определенного максимума, а в 2009-10 гг. в целях борьбы с бедностью среди лиц пожилого возраста оно резко увеличило базовую часть трудовой пенсии.*

*Тем не менее есть необходимость дальнейшего реформирования пенсионной системы в России. Остаются некоторые пережитки прошлого, например, относительно большие пенсионные льготы, и низкий пенсионный возраст (55 лет для женщин и 60 для мужчин). Кроме того, многие работники начинают получать пенсию до наступления этого низкого пенсионного возраста, расходы по выплате которой несет Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФРФ), без участия работодателей и/или работников. Схема условных счетов не следует актуарным принципам (в отличие от аналогичных программ в Италии, Польше и Швеции): размер пенсии не корректируется при изменении продолжительности жизни. Наконец, начиная с введения финансируемых планов с начала 2000-х годов, реальная норма прибыли по ним была отрицательной. Все эти факторы ставят под вопрос финансовую устойчивость пенсионной системы России.*

*В начале этой главы будут предоставлены данные об уровне бедности среди людей пожилого возраста. Далее будут рассмотрены демографические тенденции в последующие 40 лет. Затем мы перейдем к анализу ключевых особенностей пенсионной системы в России и последних изменений в ней. Глава завершается обсуждением дальнейших изменений, которые будут способствовать достижению как достаточного размера пенсий, так и ее финансовой устойчивости.*

## 1. Введение

Бедность среди российских пенсионеров, если говорить об официальном уровне бедности, менее распространена, чем среди населения в целом. Тем не менее в результате изменений в социальной политике в 2009-10 гг., проведенных с целью ликвидации бедности среди пенсионеров, государственные пенсионные выплаты значительно увеличились.

Пожилые люди уже составляют около четверти населения России, и в будущем, как и в странах ОЭСР, эта доля будет быстро увеличиваться. Однако в отличие от большинства стран ОЭСР, рост иждивенцев по старости в России будет вызван в меньшей степени ростом числа пенсионеров, а скорее сокращением населения трудоспособного возраста. Это в свою очередь является результатом устойчиво низкого уровня рождаемости (см. Главу 3). По сравнению со странами ОЭСР, средняя продолжительность жизни в России низка, особенно среди мужчин. Поведение, которое вредит здоровью (например, потребление большого количества алкоголя), способствует тому, что средняя продолжительность жизни мужчин в России составляет лишь немногим более 60 лет. Это на 15 лет меньше, чем средняя продолжительность жизни мужчин в странах ОЭСР.

Стандартный пенсионный возраст в России низкий: 55 лет для женщин и 60 для мужчин<sup>1</sup>. Многие начинают получать пенсию (в полном объеме) еще до наступления этого возраста. Представители определенных профессий и жители некоторых географических регионов имеют права на досрочную пенсию. Многие получают эти «ранние» пенсии и продолжают работать по крайней мере несколько лет. Это снижает уровень бедности среди пенсионеров, но постоянная практика выплаты досрочной пенсии отрицательно сказывается на финансовой устойчивости пенсионной системы.

Пенсионные реформы, проведенные в 1990-х и начале 2000-х, привели к созданию общей системы «трудовой пенсии», которая состоит из трех компонентов: базовой пенсии, пенсии, которая зависит от заработка и рассчитывается на основании номинальных (условно-накопительных) счетов, а также обязательных взносов в фондируемые (накопительные) схемы пенсионного финансирования. Структура системы аналогична используемым в Польше и Швеции, которые также используют накопительные схемы пенсионного финансирования. Однако не все из принципов системы условно-накопительных счетов применяются в России: в отличие от других стран, здесь нет какой-либо корректировки размера выплат в связи с изменениями ожидаемой продолжительности жизни.

Финансовая устойчивость пенсионной системы является одной из проблем, требующих незамедлительного решения. В последние годы благодаря политическим усилиям размер пенсионных выплат

был быстро увеличен, для того чтобы после 30 лет уплаты взносов коэффициент замещения пенсией утраченного заработка достиг 40%. По международным стандартам это не высокий показатель: средний коэффициент замещения для среднего работника в странах ОЭСР равен 59%, и всего лишь в шести странах он составляет менее 40%. Однако низкий пенсионный возраст уже приводит к значительному ежегодному дефициту пенсионных взносов по отношению к пособиям, и этот дефицит, скорее всего, увеличится в будущем по мере старения населения.

## 2. Уровень бедности среди пенсионеров

ОЭСР определяет черту бедности иначе, чем принято в официальной российской статистике. Учитывая, что в разных странах уровень доходов отличается, ОЭСР определяет «черту бедности» как доход менее 50% медианного дохода домохозяйств по стране; при определении последнего учитываются различия в размерах домохозяйств. Используя этот относительный показатель бедности при сравнении разных стран, можно сделать вывод, что в 2008 году бедность среди лиц в возрасте 65 лет и старше в России была вдвое выше, чем в среднем в странах ОЭСР, но значительно ниже, чем в Корее (Рис. 4.1).

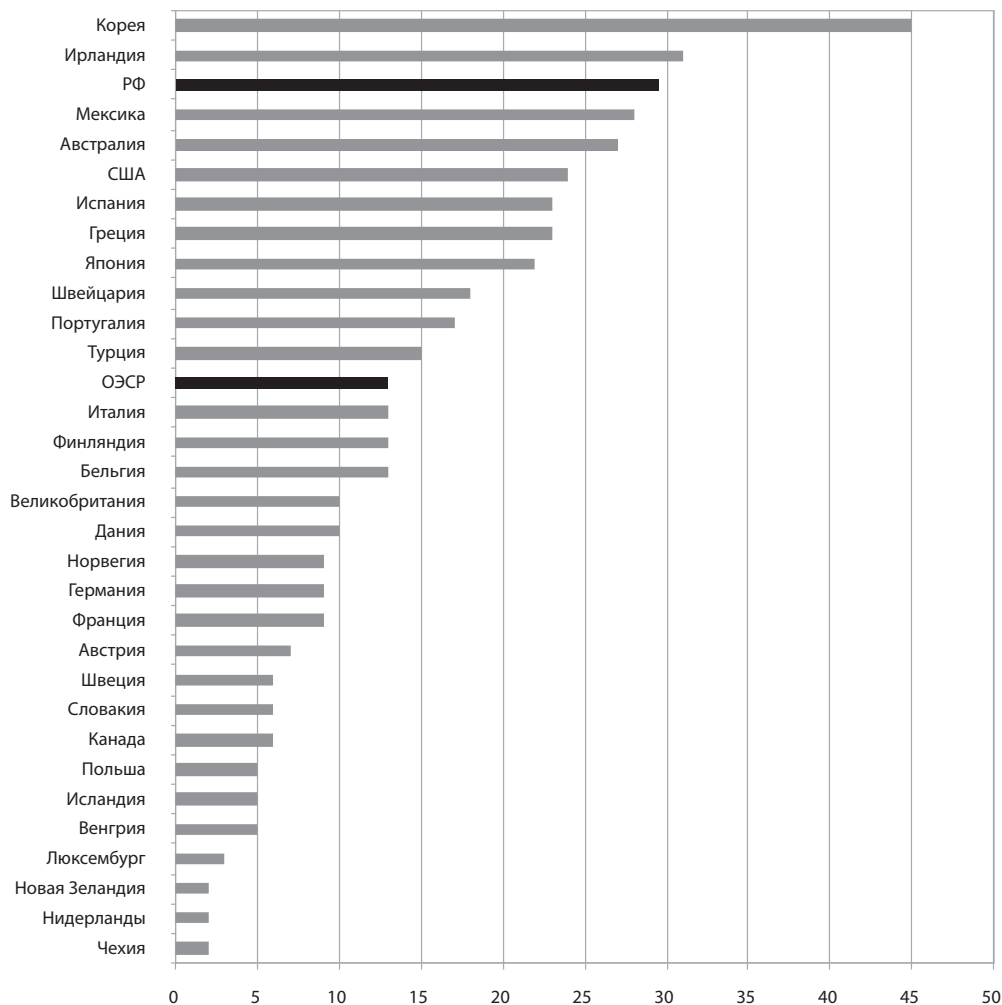
Данные официальной статистики показывают, что доля людей, живущих в бедности, выросла более чем вдвое за период 2000-2008 гг. (Глава 3, Таблица 3.1), как среди пенсионеров, так и населения в целом. К 2008 году 8,4% пенсионеров жили в абсолютной бедности по сравнению с 13,1% населения в целом<sup>2</sup>.

При существенном увеличении пенсионных выплат в 2009 и 2010 годах средняя социальная пенсия выросла до уровня чуть выше прожиточного минимума (Таблица 4.1). В начале 2008 г. средний уровень всех пенсионных выплат в целом составлял чуть более 20% от среднего заработка, а в начале 2010 г. средний размер пенсии вырос почти в два раза и составил чуть менее 40% от среднего заработка. В результате этих изменений официальные статистические данные по бедности в 2010 году, вероятно, покажут, что бедность среди пенсионеров была фактически ликвидирована.

На Рис. 4.2 показано сильное влияние пенсионной и налоговой системы на сокращение бедности: уровень бедности после уплаты налогов и трансферов (в основном, государственные пенсии, конечно) для лиц старше 65 лет составляет лишь 40% ставки до вычета налогов и трансферов. Из-за дополнительного обеспечения пенсионеров в возрасте старше 80 лет уровень бедности в возрастной группе 75 лет и старше несколько ниже, чем среди 66-74 летних.

**Рис. 4.1. Уровень бедности населения в возрасте 65 лет и старше в России вдвое выше, чем в среднем по ОЭСР**

Уровень бедности по возрасту: доля лиц в возрасте 65 лет и старше с доходом менее 50% медианного дохода домохозяйств по стране



*Примечание:* Корректировка доходов в зависимости от размера домохозяйств производится с коэффициентом 0,5.

*Источники:* OECD (2008), *Growing Unequal?*, и данные, предоставленные Росстатом по вопроснику ОЭСР о распределении доходов и бедности.

**Таблица 4.1. Пенсионные выплаты резко выросли с 2008 года, средний размер социальной пенсии достиг минимального прожиточного уровня**

Средние пенсионные выплаты на 1 января 2008 г. и 1 января 2010 г.<sup>1</sup> в сравнении с прожиточным минимумом и средней зарплатой<sup>2</sup>

	Выплата в руб. в месяц		Средняя пенсия			
			отношение размера средней пенсии к:			
	2008	2010	по отношению к прожиточному минимуму	по отношению к средней зарплате	2008	2010
Все пенсионеры	3 682	7 119	115	174	21	38
Трудовые пенсии	3 737	7 334	117	179	22	39
Социальные пенсии	2 724	4 238	85	104	16	22

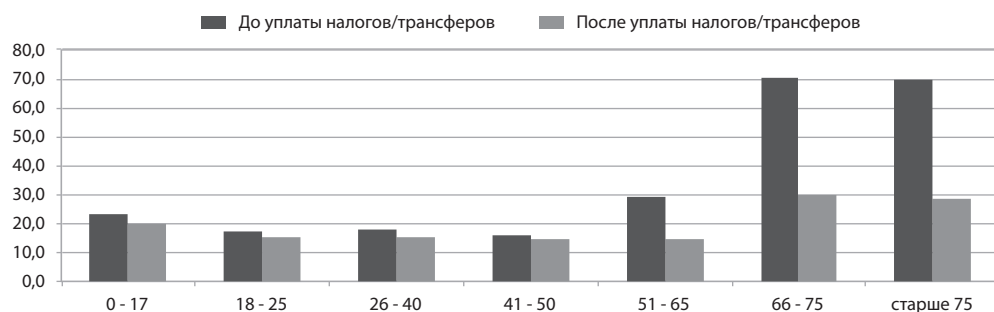
1. В 2008 г. инфляция составила 14,1% и 11,7% в 2009 г. (Глава 1).

2. Прожиточный минимум для пенсионеров был 3 191 рублей в месяц на 1 января 2008 года и 4091 рублей в конце декабря 2009 года; в это же время средняя заработная плата составляла 17 290 рублей и 18 938 рублей соответственно.

*Источник:* Данные, предоставленные Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

**Рис. 4.2. Около четверти людей в возрасте старше 65 лет являются бедными**

Уровень бедности по возрасту: доля лиц с доходом меньше менее 50% медианного дохода домохозяйств по стране



*Примечание:* Корректировка доходов в зависимости от размера домохозяйств производится с коэффициентом 0,5.

*Источник:* Данные Росстата по вопроснику ОЭСР о распределении доходов и бедности.

В связи с получением заработка, уровень бедности до уплаты налогов и трансферов, как правило, самый низкий среди населения трудоспособного возраста. Тем не менее на рис. 4.2 также показано, что в возрастной группе 51-65 лет уровень бедности после уплаты налогов и трансферов такой же низкий, как и в группе трудоспособного населения. Из-за низкого пенсионного возраста (60 лет для мужчин и 55 для женщин) эта возрастная группа включает в себя много пенсионеров, и совокупный доход от заработка и получаемой пенсии ведет к снижению уровня бедности по сравнению с другими возрастными группами. Пенсионные выплаты не облагаются НДФЛ, и с них не отчисляются взносы в фонд социального страхования, работающие пенсионеры уплачивают только подоходный налог и взносы в ФСС со своего заработка.

В России обладание правом на получение пенсии и получение пенсии по старости не всегда означает, что пенсионеры уже не работают. В Таблице 4.2 показано, что почти одна треть из 36 миллионов пенсионеров, получающих «трудовую пенсию», работает, и эта доля, вероятно, гораздо выше среди тех, кто начал получать пенсию в течение последних пяти лет.

**Таблица 4.2. Примерно одна треть пенсионеров России работает**

Количество и доля пенсионеров по состоянию на 1 января 2010 г.

	Пенсионеры		
	Кол-во (тыс.)	Категория пенсионеров (% от общего кол-ва)	Доля работающих пенсионеров (%)
<b>Всего пенсионеров</b>	<b>39 215</b>	<b>100,0</b>	<b>29,9</b>
<b>Государственные пенсии</b>	<b>3 040</b>	<b>7,8</b>	<b>6,5</b>
• социальные пенсии	2 661	6,8	2,9
<b>Трудовые пенсии</b>	<b>36 176</b>	<b>92,3</b>	<b>31,9</b>
• по старости	31 758	81,0	34,3
• по инвалидности	2 903	7,4	24,4
• по потере кормильца	1 515	3,9	0,6

*Источник:* Данные, предоставленные Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Уровень занятости пенсионеров выше всего среди тех, на кого распространяются специальные положения о досрочной пенсии по выслуге лет: представителей определенных профессий и жителей некоторых географических регионов (Sinjavskaya, 2004). Большинство людей, совмещающих работу с получением пенсии, заняты в государственном

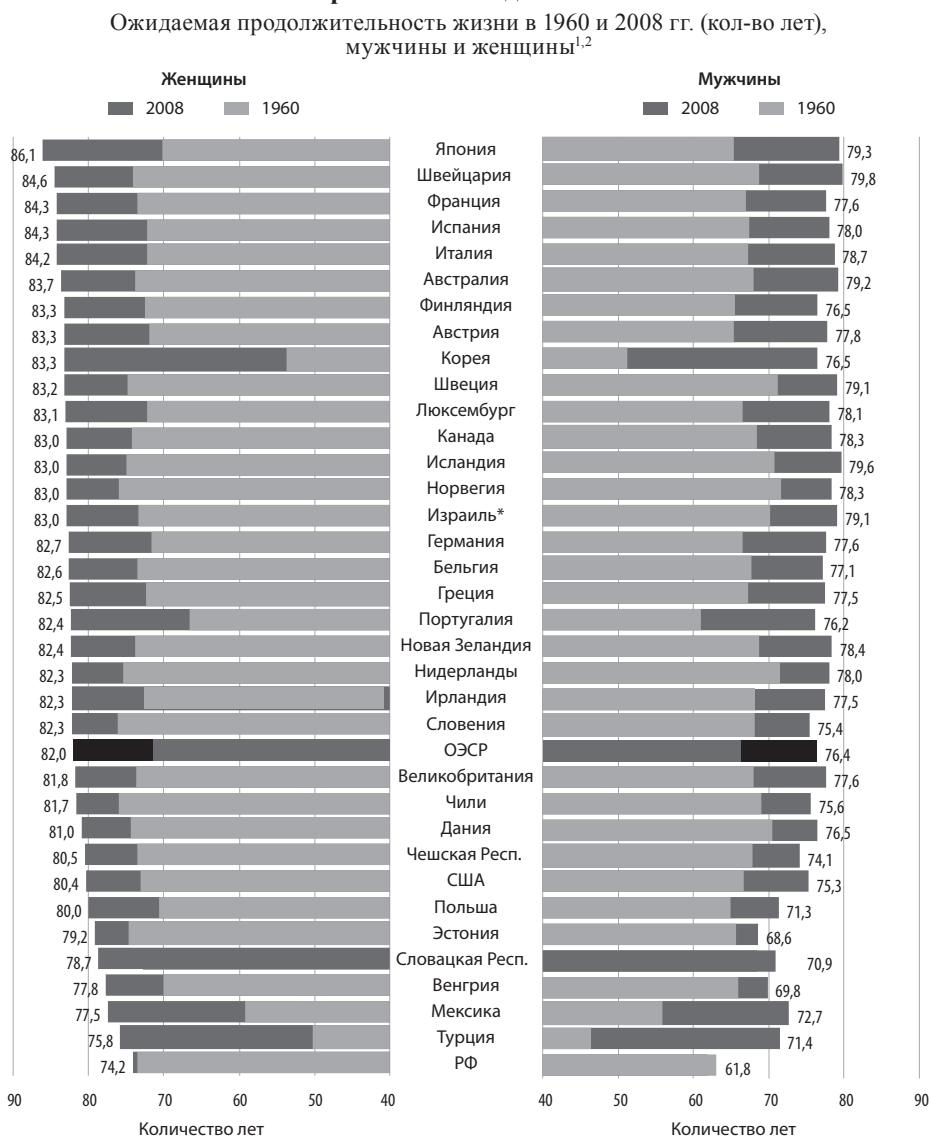
секторе на сравнительно низкооплачиваемых рабочих местах. Как правило, работающие пенсионеры остаются на прежнем месте работы, и только четверть из них меняет работу по достижении пенсионного возраста (Sinjavskaya, 2004). Таким образом, не удивительно, что те, кто только что достиг пенсионного возраста, часто являются относительно обеспеченными и что уровень бедности среди “новых” или молодых пенсионеров ниже по сравнению с другими возрастными группами. Также эта практика косвенным образом означает, что пенсионная система субсидирует низкооплачиваемые рабочие места в государственном секторе (последние реформы заработной платы и условий труда в государственном секторе рассматриваются в Главе 2).

### **3. Демографические изменения будут иметь огромное влияние на российское общество**

Ожидаемая продолжительность жизни в России является сравнительно низкой (Рис. 4.3а). Для женщин ожидаемая средняя продолжительность жизни в России составляет 74,2 лет по сравнению со средним показателем 81,9 лет в странах ОЭСР. Разница для мужчин еще более удручающая: средняя продолжительность жизни в России на 14,5 лет меньше, чем в среднем по странам ОЭСР. Ожидаемая продолжительность жизни для мужчин составляет лишь 62 года. Однако при продолжительности жизни у мужчин до 65 лет (стандартный пенсионный возраст во многих странах ОЭСР), они могут прожить в среднем еще 11,7 лет. Для женщин в возрасте 65 лет ожидаемая продолжительность жизни составляет 16,1 лет, но это все равно мало по сравнению с показателями в других странах (Рис. 4.3б).

Тенденции в отношении продолжительности жизни также очень отличаются. За период с 1960 по 2006 год ожидаемая продолжительность жизни быстро растет во всех странах ОЭСР: в среднем чуть более чем на 10 лет. В России средняя продолжительность жизни в целом мало изменилась в 1970-1980-х гг. Самая высокая продолжительность жизни была в 1987 году – 70 лет, в 1994 году для обоих полов она сократилась до 64 лет. Сокращение средней продолжительности жизни было наиболее резким для мужчин: падение с 64,9 лет в 1987 году до 57,6 в 1994. Начиная с 2003 года, средняя продолжительность жизни увеличилась на три года до 67,9 в 2008 г. (Росстат, 2010а). Причины сокращения продолжительности жизни следующие: стресс, связанный с быстрой приватизацией в 1992-94, повлиявший на смертность мужчин трудоспособного возраста (Stuckler *et al.*, 2009), стресс, связанный с высокой текучестью рабочей силы, и поведение, которое вредит здоровью: пьянство и курение (Denisova, 2009). Трайсман (Treisman, 2008) связывает снижение ожидаемой продолжительности жизни с либерализацией цен в январе 1992 года.

Рис. 4.3а. Ожидаемая продолжительность жизни в России остается низкой и не выросла за последние 40 лет



1. 2005 г. для Канады, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов; 2004 г. для Италии; 1970 и 2008 гг. для России.

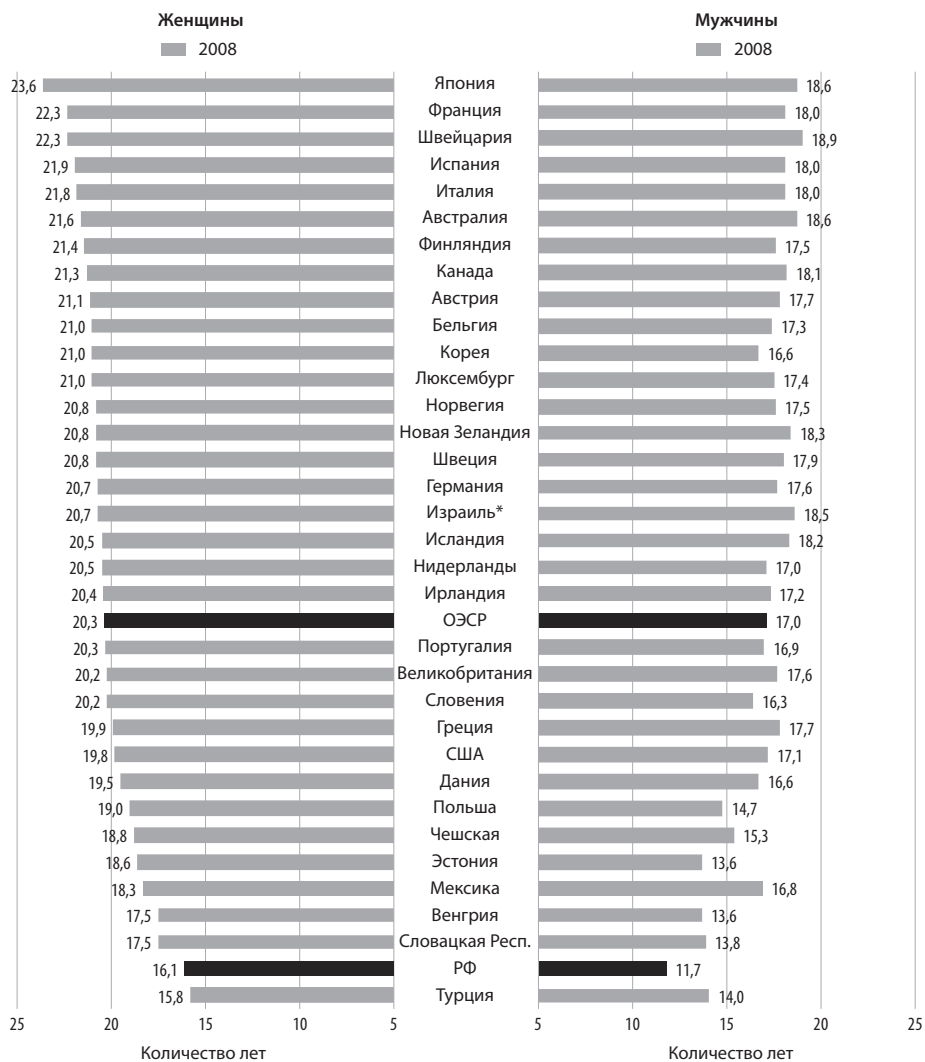
2. Средняя продолжительность жизни мужчин в России в 1970 г. (63 года) была выше, чем в 2008 г.

\* Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Источники: OECD (2011a), *Society at a Glance*; для России: Росстат (2010a).



Рис. 4.3б. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин в возрасте 65 лет, 2007 г. (или последний год, по которому имеются данные); 2008 г. для России<sup>1</sup>



1. 2005 г. для Канады, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов; 2004 г. для Италии; 1970 и 2008 гг. для России.

\* Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Источники: OECD (2011a), *Society at a Glance*; для России: Росстат (2010a).

В результате этой реформы менее опасные виды спиртных напитков, такие, как пиво и вино, стали относительно дороже, в то время как реальная цена на водку значительно снизилась, что способствовало увеличению потребления водки в течение 1990-х. Последние меры политики в области здравоохранения направлены на поощрение большего числа людей к ведению здорового образа жизни (OECD, 2011b).

В результате сокращения продолжительности жизни и низкой рождаемости (Глава 3) население России в течение последующих 45 лет заметно сократится, о чем свидетельствуют демографические прогнозы (Таблица 4.3). Относительный показатель числа иждивенцев пожилого возраста (число лиц старше 65 лет по сравнению с населением возраста 20-64) в России, по прогнозам, увеличится с 20% в 2000 году примерно до 45% в 2050 году. Это изменение имеет тот же масштаб, что и в странах ОЭСР. Но причины этих процессов разные: старение населения ОЭСР происходит из-за роста числа пожилых людей, в то время как число населения трудоспособного возраста остается относительно постоянным. В России высокое число иждивенцев в значительной степени является результатом сокращения населения трудоспособного возраста примерно на 40 млн человек за период с 2005 по 2050 гг., в то время как численность пенсионеров увеличивается незначительно.

**Таблица 4.3. Население России, согласно прогнозам, сокращается и стареет**

Распределение населения по полу и возрастным группам в 2005 и 2050 гг., млн человек

	Российская Федерация		ОЭСР	
	2005	2050	2005	2050
Общая численность населения	144	107,8	1 129,6	1 334
• Мужчины	66,8	49,2	554,5	652
• Женщины	77,1	58,6	575,1	681,9
• В возрасте 0-15	21,7	16,2	231,7	211,5
• В возрасте 16-65	102,4	66	750,5	785,8
• В возрасте 65+	19,8	25,7	147,5	336,7
Показатель числа иждивенцев <sup>1</sup>	22%	42%	22%	47%

1. Показатель числа иждивенцев пожилого возраста (число лиц в возрасте 65+/число лиц в возрасте 20-64), в 2000 году 22%, в 2050 г. 47%.

Источники: OECD (2007), *Society at a Glance*, и United Nations (2005).

#### 4. Пенсионная политика за последние 20 лет

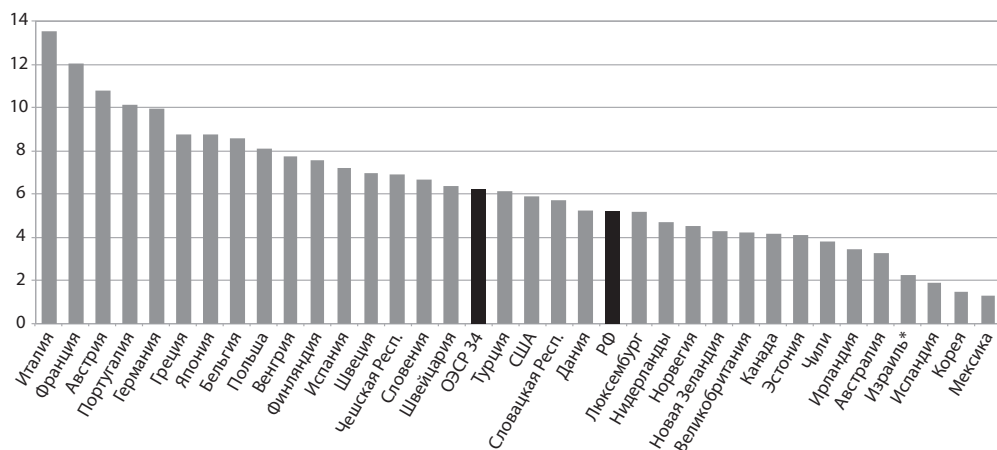
Государственные расходы на пенсии в России составили 5,2% ВВП в 2007 году, примерно столько же, сколько в Дании и Люксембурге и примерно на два процента ниже среднего по ОЭСР (Рис. 4.4, Часть А). За время государственные расходы на пенсии в России и в странах ОЭСР сильно отличаются (Рис. 4.4, Часть Б). Более неустойчивые временные ряды в России отражают основные изменения в пенсионной политике в определенный период. Но это также является следствием менее устойчивой тенденции роста ВВП. В России отношение величины пенсионных расходов к величине ВВП резко возросло в середине 1990-х годов, когда экономика пошла на спад (в результате увеличилось давление на государственный бюджет). В ходе последующего роста экономики пенсионные расходы снизились по отношению к ВВП. Рост ВВП был особенно устойчив в течение большей части первого десятилетия нового тысячелетия. В результате пенсионные расходы составляли меньшую долю ВВП в 2007 году, чем в 2002 году. Обратную картину можно наблюдать в 2009 году во время спада экономики и увеличения пенсионных выплат.

В большинстве стран ОЭСР система социального обеспечения развивалась сравнительно медленно, путем постепенного роста в различных отраслях и охвата населения системами социальной защиты. Россия, напротив, в течение относительно короткого периода должна была одновременно развивать рыночную экономику, создать надежную основу для государственных финансов и найти способ обеспечить существующие права на пенсии и другие социальные льготы.

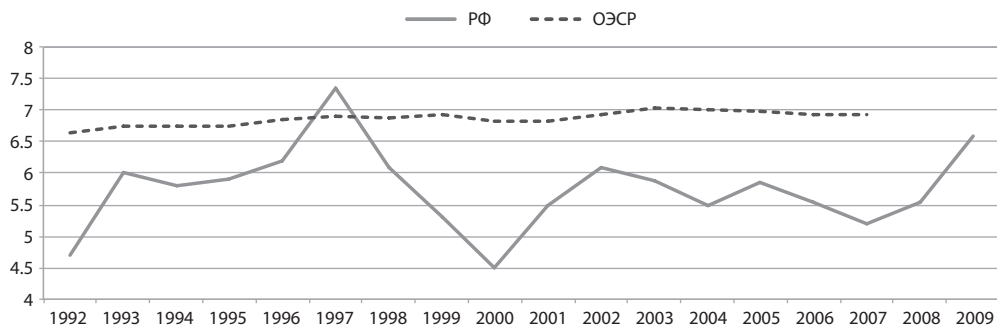
До проведения пенсионных реформ в 1990-х годах существовала пенсионная система с фиксированными, заранее определенными выплатами, при которой размер пенсии зависел от размера индивидуального заработка и рабочего стажа. Она финансировалась по принципу выплаты из текущих доходов, при которой все текущие доходы и государственные субсидии использовались на выплату пенсий за текущий период (не было накопления активов в пенсионном резерве). Система состояла из основной схемы и отдельных схем для партийных и государственных работников, которые получали относительно высокие пенсии, и колхозников, чьи пенсии были сравнительно невысоки. Тем не менее в экономической системе с небольшим (по официальным данным) неравенством доходов и низким уровнем доходов в целом, положения о выплате пенсий не считались неправильными, и пенсионеры имели доступ к бесплатному медицинскому и социальному обслуживанию (Sinjavskaya, 2008). Стандартный пенсионный возраст был низким: 60 лет для мужчин и 55 для женщин. Кроме того, обширный ряд специальных правил для различных профессий и регионов часто допускал выход на пенсию досрочно, задолго до и без того низкого пенсионного возраста (см. ниже).

Рис. 4.4. Государственные расходы на пенсии в России ниже среднего показателя по ОЭСР, а основные тенденции сильно отличаются

Часть А. Государственные расходы на пенсии (процент от ВВП) в России и странах ОЭСР, 2007



Часть Б. Государственные расходы на выплату пенсий (в процентах от ВВП), начиная с 1992 г.



Примечание: В данные по странам ОЭСР включены только расходы на пенсии по старости и по случаю потери кормильца. Данные о государственных расходах России включает в себя эти два компонента плюс пенсии по инвалидности: пособие по инвалидности составляет около 5 % всех расходов на «трудовые пенсии» в Пенсионном фонде РФ.

\* Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

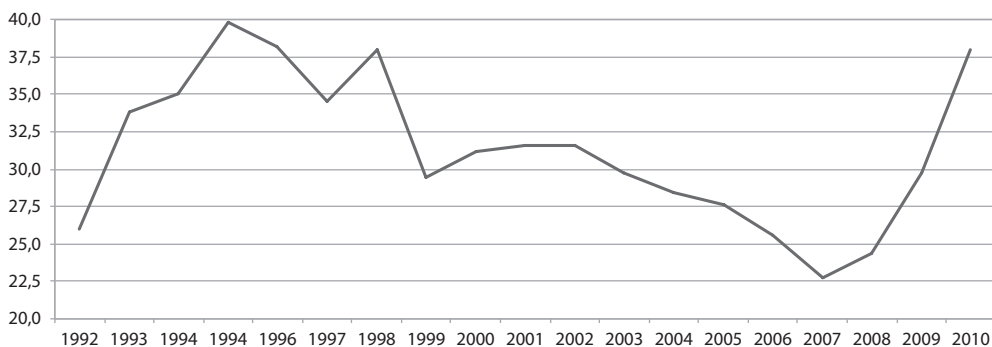
Источники: OECD (2010), *Social Expenditure Database* и Министерство здравоохранения и социального развития России.

Существующая пенсионная система подверглась ряду реформ в 1990-х годах, но основные изменения, сделавшие систему такой, какой она является на настоящий момент, произошли в 2002 году. Экономический спад, сокращение налоговой базы за счет значительного снижения доходов и широко распространенный досрочный выход на пенсию подорвали финансовое положение пенсионной системы. Хотя власти постоянно обеспечивали личные права на получение пенсии как таковой, и все население было охвачено пенсионной системой, размер выплат подвергся существенным изменениям, и в течение 1990-х годов иногда возникали задержки выплат.

На рисунке 4.5 показаны колебания *валового коэффициента замещения* пенсионной системы России. Коэффициент замещения здесь определяется как отношение средней пенсии, выплачиваемой Пенсионным фондом РФ, к среднему валовому заработку. Сразу же после создания Российской Федерации из-за дефицита бюджета в начале 1990-х произошло быстрое снижение стоимости пенсионных выплат: отношение средней пенсии к средней заработной плате к 1992 году сократилось примерно на четверть. Далее в результате реформы 1991 года отношение средней пенсии к зарплате увеличилось до максимальной отметки 40% в 1995 году. Существенным изменением в 1995 году было введение пенсионных взносов: сотрудники должны были вносить 1% от их заработной платы, тогда как взнос работодателя был установлен на уровне 28%.

Рис. 4.5. **Изменчивость пенсионных выплат по отношению к заработной плате в России**

Отношение средней пенсии к средней заработной плате, 1992-2010 гг.



Источник: Росстат (2010b).

В середине 1990-х годов финансовое положение было настолько тяжелым, что пенсии выплачивались с опозданием и возникли значительные долги по пенсиям, что создавало большие трудности для пенсионеров. Улучшение экономической ситуации в конце 1990-х

позволило правительству увеличить реальную стоимость пенсий. Тем не менее рост средней заработной платы опережал рост средней выплачиваемой пенсии в период с 2002 по 2007 гг. Эта понижательная тенденция сменилась на противоположную в 2008 году: рост заработной платы замедлился, и произошло увеличение пенсий в 2009–2010 гг.

Основные изменения в пенсионной системе описаны ниже. Конечным результатом этих реформ было общее изменение в пенсионной системе, отход от принципов фиксированных взносов и выплаты пенсий из текущих доходов. Причиной многих из этих системных изменений были политические события в странах ОЭСР (как указано ниже):

- 1995–1996 гг.: был введен в действие закон, разрешающий создание добровольных профессиональных пенсионных систем (Канада, Ирландия, Великобритания и Соединенные Штаты Америки), а также был введен индивидуальный учет в государственной пенсионной системе (OECD, 2006);
- 1997 г.: были разработаны предложения о введении обязательных частных пенсионных сбережений в Чили (OECD, 2009), и в большинстве стран Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы. Это должны были быть частные пенсионные планы с фиксированными взносами, при которых величина выплат работнику будет зависеть от фактически перечисленной в фонд суммы взносов и доходов, полученных при инвестировании данных средств пенсионным фондом. В отличие от ранее используемой модели с фиксированными взносами, данная модель подразумевает переход от выплаты пенсий из текущих доходов к предфинансированию пенсий. Были введены пособия для лиц с подтвержденным статусом малообеспеченных, не имеющих страхового обеспечения.
- 1998 г.: государственная пенсионная система была преобразована из системы с фиксированным взносом в систему условно-накопительных счетов (Италия, Польша, Финляндия и Швеция). Эти схемы часто называют условными с фиксированным взносом, поскольку они копируют некоторые особенности схемы с фиксированным взносом. Однако в отличие от истинных таких схем, они по-прежнему финансируются на основе выплат из текущих доходов.
- 2001–2002 гг.: в России были разработаны правовые основы нынешней пенсионной системы. Процесс централизации управления пенсионной системой Пенсионным фондом Российской Федерации (ПФРФ) был завершен.

- 2005 г.: накопительная часть фиксированных взносов обязательных трудовых пенсий в России была ограничена для лиц, родившихся после 1967 года.
- 2009 г.: введение в России государственного софинансирования индивидуальных взносов в добровольные частные пенсионные планы по принципу «рубль за рубль» до максимального уровня, чтобы расширить распространение этих схем.
- 2009–2010 гг.: увеличение размера социальных пенсий и иных государственных пенсий, надбавок к заработной плате, которые определяются размером выплат социальной пенсии, а также размера трудовых пенсий путем ревалоризации положенных пенсионных выплат (основанных на предыдущих пенсионных взносах). Средняя пенсия (в номинальном выражении) увеличилась более чем на 50%. ПФРФ начинает нести ответственность за сбор пенсионных взносов. Максимальный предел дохода, засчитываемого для расчета пенсии, снижается с 615 000 до 415 000 рублей (13 540 долл. США).
- 2011 г.: пенсионные взносы увеличились с 20 до 26% от заработной платы; максимум заработной платы, с которой взносы подлежат выплате, был увеличен до 463 000 рублей.

Этот непрерывный поток реформ означает, что пенсионная система России перешла от распределительной схемы, основанной на принципах выплаты из текущих доходов и фиксированных взносов, к смешанной или «многоуровневой» схеме. Различные компоненты или элементы новой системы включают в себя сочетание обязательного и добровольного обеспечения; сочетание схемы выплат из текущих доходов и предфинансирования для оплаты пособий, а также сочетание принципов фиксированных взносов и номинальных (условно-накопительных) счетов. Тем не менее, пенсионное обеспечение продолжает в значительной степени зависеть от государственного бюджета, и нет никаких оснований полагать, что это значительно изменится в обозримом будущем.

## **5. Пенсионная система 2010 года: реформы по обеспечению достаточности пенсионных выплат**

Структура пенсионной системы России не вполне согласуется с классификацией пенсионных систем ОЭСР (ОЕСД, 2011с). Кроме того, есть большая вероятность возникновения путаницы, так как российские источники имеют свою собственную терминологию. Например, то, что обычно называют “государственными пенсиями”, в России включает в себя пенсии государственных служащих, социальные пенсии для

тех, кто не в состоянии самостоятельно заработать достаточный для начисления пенсии доход, и пенсии других групп граждан (см. ниже). Система “трудовых пенсий”, управляемая ПФРФ, обслуживающая большинство трудящихся и пенсионеров, включает в себя базовую часть (пенсия первого уровня, по типологии пенсий ОЭСР), а также второй уровень пенсионного обеспечения на основе обязательных взносов. С 1 января 2009 года система трудовых пенсий включает также добровольные частные пенсионные взносы, что является третьим уровнем в системе трудовых пенсий. Наконец, существует система негосударственных профессиональных пенсий, которые в основном предлагают крупные предприятия (Таблица 4.4).

Таблица 4.4. Классификация пенсионной системы России

Определения, принятые в РФ	Пенсионная программа		Определения ОЭСР
Государственные пенсии	Пенсии государственных служащих, работников правоохранительных органов и военных, участников ВОВ, граждан, пострадавших от радиации или других катастроф		Пенсии первого уровня
	Социальные пенсии, поддержка минимального прожиточного уровня инвалидов финансируются федеральным бюджетом		
Трудовая пенсия	Страховая часть трудовой пенсии	Размер фиксированной ставки пенсии: фиксированная выплата (уровень выплат зависит от категории пенсионеров [например возраст, семейное положение])	Пенсии второго уровня
		Расчетный размер пенсии на основе принципов номинальных (условно-накопительных) счетов: выплаты зависят от взносов и номинальной процентной ставки, установленной правительством	
	Накопительная часть трудовой пенсии	Выплаты из обязательных взносов в накопительную часть пенсии (для тех, кто родился в 1967 году и позже)	Пенсии третьего уровня
Выплаты из добровольных взносов в накопительную часть пенсии, которые могут софинансироваться государством до определенного уровня			
Негосударственные пенсии	Добровольные (часто профессиональные) негосударственные пенсии, выплачиваемые через негосударственные пенсионные фонды		

### *Государственные пенсии*

Термин «государственные пенсии» в России применяется к двум различным программам: пенсии государственным служащим и социальные пенсии. Эти пенсии объединены в одну группу потому, что в



обеих схемах нет взносов. Более четырех из каждых пяти государственных пенсий являются социальными, они выплачиваются лицам, которые не в состоянии работать (или были не в состоянии работать в прошлом) и самостоятельно заработать право получать пенсию. В эту категорию входят инвалиды, дети в возрасте до 18 лет, которые потеряли одного или обоих родителей, лица, принадлежащие к малочисленным народам Севера России, а также другие лица, которые достигли возраста 65 и 60 (мужчины и женщины соответственно), но не имеют права на «трудовую пенсию» (см. ниже). Величина государственной пенсии у разных категорий пенсионеров различная. По состоянию на 1 января 2010 года, средняя социальная пенсия составляет 4 238 рублей (140 долларов США), что превышает официальный прожиточный минимум для пенсионеров (см. Таблицу 4.1 и Главу 3, в которой рассматриваются вопросы, связанные с прожиточным минимумом)<sup>3</sup>.

Согласно закону, доходы граждан пенсионного возраста не должны быть ниже прожиточного минимума. Социальные надбавки к пенсии, состоящие из федеральных и/или региональных доплат, были введены 1 января 2010 г., чтобы доходы физических лиц пенсионного возраста были не ниже соответствующего федерального или регионального прожиточного минимума (Глава 3). На 1 января 2011 г. социальные доплаты получали 5,1 млн человек: 2,7 млн получали федеральную социальную надбавку к пенсии по старости, и 2,4 получали региональные выплаты. Размер федеральных социальных доплат к пенсиям варьировался от 704 рублей (в Тамбовской области) до 1 597 рублей (в Республике Ингушетия). В январе 2011 года размер региональных социальных доплат варьировался от 1 238 рублей (в Самарской области) до 3 862 рублей (в Москве).

### ***Трудовые пенсии***

В категорию трудовых пенсий входит целый ряд пенсионных выплат по возрасту с установленным размером взносов. Они, как правило, выплачиваются в возрасте с 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. Тем не менее получение пенсии не зависит от ухода с официального рынка труда. Кроме того, трудовые пенсии могут быть назначены в полном размере до наступления стандартного возраста представителям определенных профессий или жителей определенных регионов страны. К трудовым пенсиям относятся и пенсии по случаю потери кормильца, и пенсии по инвалидности в случае утраты трудоспособности. Пенсионеры также могут иметь право на одну или несколько дополнительных льгот или «привилегий» (Глава 3).

В период с 1994 по 2007 гг. объем пенсионных выплат снизился по сравнению с заработной платой (Рис. 4.5). Хотя средний размер пенсионных

выплат был выше прожиточного минимума для пенсионеров, многим пенсионерам – в частности, получателям пенсии по случаю потери кормильца и по инвалидности – выплачивали пенсии ниже прожиточного минимума для пенсионеров (Таблица 4.1). Это послужило причиной пенсионной реформы 2008 года, целью которой было повышение к 2010 году социальной пенсии до уровня прожиточного минимума для пенсионеров (МОФ, 2008). Эта реформа была реализована, несмотря на финансовый и экономический кризис 2008-2009 гг. (Глава 1).

### *Страховая часть трудовой пенсии*

С начала реформы 2010 г. основным компонентом трудовой пенсии по старости является «страховая часть трудовой пенсии», которая состоит из единой «пенсии с фиксированным размером выплат». Также существует накопительная часть трудовой пенсии для тех, кто родился в 1967 г. и позже. Размер выплат по этому компоненту будет зависеть от суммы обязательных страховых взносов, от добровольных взносов, софинансируемых государством, а также от инвестиционного дохода, полученного пенсионным фондом.

Таблица 4.5. Ставки обязательных взносов для лиц, родившихся после 1967 г.<sup>1</sup>

Год	Размер заработка (руб.)	Базовая часть	Страховая часть	Накопительная часть	Общий размер
	от 0 до 280 000	6 %	8 %	6 %	20
2009	от 280 001 до 600 000	6 %	22 400 руб. + 3.1 % от суммы, превышающей 280 000 руб. (т.е. максимально 31 080 руб.)	16 800 руб. + 2.4 % от суммы, превышающей 280 000 руб. (т.е. максимально 23 520 руб.)	
			32 320 руб.	24 480 руб.	
			Включено в страховую часть	14 %	6 %
2010	меньше 415 000 руб.	Включено в страховую часть	14 %	6 %	20
2011	меньше 463 000 руб. <sup>2</sup>	Включено в страховую часть			26

1. Для лиц, родившихся до 1967 года, размер взноса в целом такой же, но они не делают отчислений в накопительную часть пенсионной системы.

2. Пороговый размер зарплаты, с которой начисляются взносы, подлежит ежегодной индексации в соответствии с ростом средней заработной платы.

*Источник:* Информация, предоставленная правительством России.

В соответствии с реформой 2010 г. конкретные взносы в базовую часть пенсии включены в общий объем взносов на страховую часть пенсии, а максимальный порог дохода был снижен (Глава 3). На 2011 год запланировано увеличение ставок взносов в пенсионные фонды до 26% (см. ниже). Таблица 4.5 обобщает информацию о ставках обязательных взносов.

### *Пенсия с установленным размером выплат*

В соответствии с общей целью повышения достаточности пенсий был увеличен установленный размер выплаты. До реформы 2010 г. в пенсионной системе России существовала фиксированная ставка “базовой части трудовой пенсии”. В период с 1994 по 2000 гг., размер пособия равнялся минимальной заработной плате, которая сама по себе является относительно низкой по сравнению со средней заработной платой (Глава 2). В период с 2002 по 2008 гг. базовая часть пенсии была проиндексирована в соответствии с ценами на потребительские товары, а это означает, что пенсионные выплаты снизились по отношению к заработной плате. В период с 2008 по 2010 гг. увеличился размер выплат до уровня прожиточного минимума для пенсионеров. Базовый размер пенсии (для одиноких пенсионеров до 80 лет, не имеющих иждивенцев) вырос с 1 794 рублей в августе 2008 г. до 2 562 рублей в декабре 2009 г., увеличившись на 42% в номинальном выражении. При инфляции, составившей за этот период почти 12%, это означало увеличение примерно на 30% в реальном выражении.

В настоящее время основным условием для начисления базовой части пенсии является возраст человека. Однако начиная с 2015 г., фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии будет зависеть от продолжительности периода уплаты взносов и будет увеличиваться на 6% за каждый полный год страхового стажа, превышающего 25 лет для женщин и 30 лет для мужчин.

### *Пенсии на условно-накопительных счетах*

Другой компонент страховой части трудовой пенсии основан на принципе условно-накопительных счетов. Расчет размера выплат этой части затруднен из-за правил, регулирующих переход от старой системы с фиксированными взносами на новую. Новые правила действуют в полном объеме в отношении пенсионных прав, полученных с 2002 г. В 2010 г. размер взноса составлял 20% от заработка для лиц, родившихся до 1967 года. Для лиц, родившихся после 1967 г., 6% взноса были перенесены в накопительную часть (см. ниже). Поскольку взносы, накопленные на условно-накопительных счетах, не инвестируются, процентная ставка по

ним устанавливается правительством. Номинальная процентная ставка определяется ростом доходов от взносов в страховую часть трудовой пенсии (т.е. исключая взносы в накопительную часть), в расчете на одного пенсионера<sup>4</sup>. Так как число людей трудоспособного возраста снижается довольно быстро, а число людей пенсионного возраста увеличивается (см. раздел 3 выше), номинальная ставка, вероятно, будет расти значительно медленнее средней заработной платы. Размер пенсий индексируется по наибольшему значению инфляции<sup>5</sup>. В период с 2002 по 2007 гг., рост дохода по взносам в расчете на одного пенсионера был выше инфляции, но ниже роста средней заработной платы. Хаунер (Hauner, 2008) считает, что в результате этого выплаты были сокращены на 7 процентов по сравнению с ростом заработной платы за период 2002-2007 гг. В соответствии с недавно проведенной реформой, если годовой рост средней месячной зарплаты превышает определенный предел (в зависимости от индексации цен на этот год), то с апреля следующего года ставки выплат увеличиваются.

Для пенсионных прав, полученных до 2002 г., ситуация несколько сложнее. При расчете была определена величина действующих пенсионных прав – «коэффициент замещения» в 55% для мужчин, уплачивающих взносы в течение 25 лет, и женщин, вносящих взносы в течение 20 лет, с дополнительным коэффициентом замещения 1% за каждый год выплаты взносов сверх указанной продолжительности. Для лиц, делавших взносы менее 25/20 лет, величина коэффициента замещения рассчитывается непосредственно: например,  $15/25 \times 55\% = 33\%$  для мужчин, делавших взносы в течение 15 лет до 2002 г. Полученный в результате «коэффициент замещения» затем применяется к средним индивидуальным доходам за два года, 2000-01 гг. (либо за любые 60 месяцев подряд до 2002 года). Для учета инфляции заработной платы и цен в течение этих двух лет заработка в ранний период были переоценены в соответствии с ростом среднего заработка в период с июля по сентябрь 2001 г. (1 671 рублей в месяц). Получившийся в результате размер пенсии затем умножается на коэффициент, представляющий собой число лет ожидаемого периода выплаты пенсии. Этот номинальный капитал затем вносится на лицевой счет физического лица. Последняя операция является обратным действием расчета размера пенсии из номинального капитала, указанного ниже.

В связи с тем, что пенсии, рассчитанные за несколько лет до 2002 г., были относительно низкими, номинальный пенсионный капитал, накопленный за эти годы, был увеличен в связи с реформой 2010 г. на 10% для всех, занятых трудовой деятельностью, до 2002 г. Кроме того, номинальный капитал был дополнительно увеличен на 1% за каждый год стажа, выработанного до 1991 г. Эта мера была применена как для работников, которые продолжают зарабатывать пенсионные права, и для тех, кто уже получает пенсии. Именно это изменения обусловили

увеличение средней трудовой пенсии примерно на 90% в номинальном выражении за период с 1 января 2008 г. по 1 января 2010 г. С учетом увеличения базовых выплат и инфляции расчетная страховая часть трудовых пенсий выросла примерно на треть в реальном выражении.

К моменту выхода на пенсию накопленный номинальный пенсионный капитал конвертируется в «поток» пенсионных выплат («аннуитет») путем деления на коэффициент, отражающий ожидаемую продолжительность выплаты пенсий. При назначении пенсии с 2002 г. этот коэффициент был определен продолжительностью 12 лет, с 2010 г. – 16 лет и будет увеличен до 19 лет с 2013 г. Значения коэффициента для 2010 и 2013 гг. немного превышают среднюю продолжительность жизни мужчин стандартного пенсионного возраста 60 лет. Но они значительно ниже средней продолжительности жизни женщин стандартного пенсионного возраста в 55 лет (Таблица 4.6). После увеличения ожидаемого периода пенсионных выплат до 19 лет данные будут соответствовать средней продолжительности жизни мужчин и женщин соответствующих пенсионных возрастов.

Таблица 4.6. **Ожидаемая продолжительность жизни в стандартном пенсионном возрасте, мужчины и женщины, 2000-2050 гг.**

Год	Мужчины (в возрасте 60 лет)	Женщины (в возрасте 55 лет)	Среднее значение
2000	13,2	22,5	19,6
2010	14,3	23,9	21,2
2020	16,4	25,9	23
2030	18,6	27	24,9
2040	19,3	28,6	25,5
2050	20	29,2	25,8

*Источник:* Актуарный прогноз Пенсионного фонда Российской Федерации, разработанный в соответствии с планами, обозначенными в «Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 г.».

Коэффициент, применяемый к номинальному капиталу для конвертации его в поток пенсионных выплат, таким образом, несколько меньше, чем средняя продолжительность жизни при стандартном пенсионном возрасте в настоящее время, и гораздо меньше, чем средняя продолжительность жизни женщин. Также этот коэффициент не меняется в зависимости от возраста, когда человек получает пенсию.

Схемы условно-накопительных счетов в Италии, Польше и Швеции предусматривают расчет размера выплат в зависимости от продолжительности жизни каждой группы лиц в момент выхода на пенсию. Таким образом, выплаты автоматически уменьшаются по мере увеличения продолжительности жизни<sup>6</sup>. В расчетах отражаются различия в ожидаемой продолжительности выплаты пенсий по ранним (кроме Италии) и поздним выходам на пенсию. Пенсионная система России не приняла эти ключевые принципы схемы условно-накопительных счетов.

### *Накопительная часть трудовой пенсии*

Взносы в накопительную часть пенсии с 2004 г. являются *обязательными* для лиц, родившихся в 1967 г. или позже.<sup>7</sup> Эти взносы, как правило, составляют 6% заработной платы (см. более подробно ниже). В момент выхода работника на пенсию капитал, накопленный за счет взносов и инвестиционного дохода, конвертируется в поток пенсионных платежей с использованием того же коэффициента продолжительности жизни, как и в схеме расчета страховой части, то есть 19 лет с 2013 г. При существующем пенсионном возрасте для мужчин и женщин первая выплата трудовой пенсии по старости на основе полного учета взносов в накопительную часть пенсии будет сделана в 2022 г. Однако неясно, как выплаты пенсий будут соотноситься с взносами и доходами от инвестиций. Правительство пока не установило минимальные и максимальные ставки выплат, хотя оно планирует сделать это в будущем. В некоторой степени эта задержка не имеет значения, потому что лица, имеющие право на накопительную часть большого размера, не уйдут на пенсию в массовом порядке в течение некоторого времени (хотя пенсии по потере кормильца и по инвалидности будут выплачиваться довольно скоро). Но эта административная задержка означает, что существует значительная неопределенность относительно размера накопительных пенсий. Это является причиной сокрытия доходов, что снижает объем пенсионных взносов.

С 1 января 2009 г. правительство России разрешило делать *добровольные* пенсионные взносы в накопительную часть трудовой пенсии. Существуют финансовые стимулы для внесения добровольных взносов сверх обязательных схем с целью увеличения размера пенсии. Федеральные власти будут софинансировать индивидуальные взносы по принципу «рубль за рубль» для сбережений в размере от 2 000 рублей (68 долларов США) до 12 000 рублей (408 долларов США) в год. Кроме того, если лицо продолжает вносить эти взносы до выхода на пенсию (и/или откладывает выплату пенсии), максимальная годовая государственная доплата увеличивается до 48 000 рублей (1 633 долларов США). Этот вид государственной поддержки пенсионного обеспечения, как ожидается, не

будет постоянным. Скорее всего, он будет действовать для физических лиц, которые начнут делать взносы в течение последующих пяти лет, выплата пенсии которым будет осуществляться за счет взносов существующих вкладчиков через 10 лет. Однако эффект от этой политики стимулирования добровольных пенсионных взносов ограничен, вероятно, из-за отсутствия определенности относительно итогового размера пенсионных выплат, о которых говорилось выше. Ясность и прозрачность будущих выплат имеют важное значение для успешного осуществления программ стимулирования добровольных пенсионных накоплений.

Социальные взносы до 2010 г. собирались налоговыми органами, затем эта ответственность была возложена на ПФРФ в отношении взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых в ПФРФ, и взносов на обязательное медицинское страхование, уплачиваемых в соответствующие фонды обязательного медицинского страхования<sup>8</sup>. Когда налоговые органы собирали взносы, средства поступали на индивидуальные пенсионные счета примерно через 15 месяцев. Ожидается, этот период, в течение которого ПФРФ разрешено получать процентный доход со взносов, будет сокращен до 6 месяцев.

Лица, делающие взносы в накопительную часть пенсии в России, могут выбрать организацию, которая будет управлять их пенсионным капиталом. Во-первых, они могут выбрать организацию, управляющую их индивидуальным счетом: ПФРФ или негосударственный пенсионный фонд (НПФ). Во-вторых, они могут выбрать организацию, управляющую активами: государственную управляющую компанию, Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк, ВЭБ), или частную управляющую компанию, заключившую договор доверительного управления с ПФРФ. Однако они не могут выбрать, каким образом инвестиционный портфель распределяется между различными категориями активов: каждый фонд имеет «универсальный» портфель. Хотя в большинстве стран, принявших систему обязательной накопительной пенсии, первоначально был единый инвестиционный портфель, многие страны, такие, как Австралия, Чили, Венгрия, Мексика, Польша и Словацкая Республика, в настоящее время перешли к выбору портфелей для каждого фонда. Эти инвестиционные портфели разработаны для того, чтобы предлагать варианты различной степени риска и потенциального дохода от инвестиций.

Работники могут выбирать управляющего пенсиями и управляющего активами раз в год. Идея заключается в том, чтобы стимулировать активный интерес граждан к накоплению своих будущих пенсий и снизить высокие затраты пенсионных фондов, что является большой проблемой для многих накопительных пенсионных систем в Латинской Америке. Тем не менее частные пенсионные

компании не могут активно конкурировать (посредством рекламы, например) друг с другом и с правительственными учреждениями за долю рынка. Власти выделили необходимые ресурсы для финансового образования и повышения информированности о различных вариантах вкладчиков пенсионных накоплений. Тем не менее, с учетом общей сложности пенсионной системы, остается неясным, как вкладчики пенсионных накоплений могут сделать осознанный выбор фонда для управления своими сбережениями.

Если пенсионные вкладчики не делают заявление о выборе управляющей компании, то по умолчанию их пенсионные активы находятся в распоряжении ПФРФ и управляются ВЭБ. К третьему кварталу 2009 г. совокупные активы обязательной накопительной части в пенсионном фонде составили 538 млрд рублей или около 0,8% ВВП. Из общей суммы активов обязательного фонда 82% находится под управлением ВЭБ. До октября 2009 г. ВЭБ приходилось инвестировать средства в государственные ценные бумаги или гарантированные государством корпоративные облигации, норма прибыли которых постоянно была ниже инфляции. В 2008 и 2009 гг. реальная годовая норма прибыли по инвестициям ВЭБ составила почти -9%. До 2008 г. инвестиционные портфели частных компаний по управлению имуществом были более диверсифицированы (Renaissance Capital, 2008). Прибыль от инвестиций фондов, управляемых частными компаниями, была в целом положительной но не в 2007 г. (Hauner, 2008), в результате чего правительство расширило инвестиционный портфель ВЭБ, и он стал включать международные облигации, региональные облигации, ипотечные облигации и депозиты российских банков.

Российский частный пенсионный рынок развивался с 1992 г. Негосударственные пенсионные фонды могут вести пенсионные счета системы трудовых пенсий. Они предлагают различные пенсионные продукты для индивидуальных вкладчиков и корпоративных клиентов, как правило, для крупных фирм, таких, как «Газпром». На эти профессиональные схемы приходится около 90% всех частных пенсионных сбережений в России (Renaissance Capital, 2008). В январе 2009 г. эти негосударственные пенсионные фонды выплачивали страховые суммы выше 1,1 млн человек, около 3,6 млн человек имели обязательные пенсионные накопления на индивидуальных счетах, более 6,7 млн человек числились клиентами в негосударственных пенсионных фондах. Из-за более жестких требований к капиталу, введенных в 2009 г., произошло некоторое укрепление пенсионной индустрии: число негосударственных пенсионных фондов снизилось с 243 в октябре 2008 г. до 164 в марте 2009 г. 1-ого января 2010 г. активы, находящиеся в добровольных резервах активов, составили около 518 млрд рублей (0,8% ВВП), в дополнение к обязательному пенсионному капиталу, который



также составил 0,8% ВВП в 2009 г. Это очень мало по сравнению с большинством стран ОЭСР, где активы частных пенсионных фондов составляют 33% от ВВП в среднем.

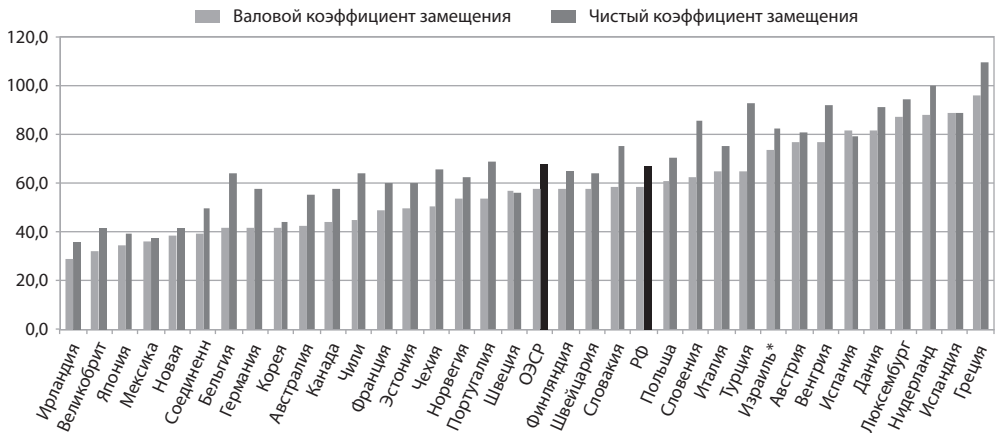
Особенностью накопительной части трудовой пенсии в России является то, что в отличие от стран ОЭСР, накопленные активы в пенсионных планах не принадлежат пенсионным вкладчикам. Закон предусматривает гарантию обязательных взносов в накопительную часть трудовой пенсии, если они контролируются ПФРФ. Однако в законе нет положения, определяющего, относится ли это условие и к активам негосударственных пенсионных фондов. И эти гарантии не распространяются на добровольные пенсионные взносы. При отсутствии личного владения и гарантий выплат нет ничего удивительного в том, что добровольные пенсионные сбережения до сих пор не распространены в России.

### ***Будущие пенсионные права, приобретаемые в рамках действующей системы***

Параметры существующей пенсионной системы могут быть смоделированы для уяснения уровней выплат на которые будут иметь право нынешние участники пенсионного плана. В публикации ОЭСР «О пенсиях в целом» приводится сравнение пенсионных систем и будущих пенсионных выплат в разных странах. Путем приведения к общему стандарту долгосрочных экономических и финансовых условий (инфляции, роста заработной платы, доходов от инвестиций, т.д.) оцениваются различия в параметрах и правилах пенсионной системы, а не различия экономических тенденций разных стран. При нынешней пенсионной системе в России, мужчина со средним заработком, работающий с 20 лет до обычного пенсионного возраста, получит пенсию с валовым коэффициентом замещения (пенсия по отношению к индивидуальному заработку) в размере около 58%. «Чистый» (после уплаты налогов) коэффициент замещения несколько выше – 67%<sup>9</sup>. В сравнении с другими странами, коэффициент замещения в российской пенсионной системе соответствует среднему значению по ОЭСР, как показано на Рисунке 4.6.

В Таблице 4.7 более подробно рассмотрены различные компоненты пенсионной системы России и дан анализ чувствительности некоторых допущений, включенных в моделирование будущих пенсионных выплат. В Колонке 1 применены стандартные допущения ОЭСР, используемые в публикации ОЭСР «О пенсиях в целом» (ОЕСД, 2011с), которые включают в себя весь период занятости и ежегодный реальный рост доходов на 2% в год (ОЕСД, 2011с).

Рис. 4.6. Коэффициент замещения для обязательных пенсий в России соответствует среднему значению по ОЭСР



Примечание: Валовые и чистые (после уплаты налогов) коэффициенты замещения для обязательных программ пенсионного обеспечения (для мужчин) в процентах от средней заработной платы.

\* Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Источник: Схемы пенсионного обеспечения ОЭСР.

Таблица 4.7. Пенсионный коэффициент замещения для мужчины со средней заработной платой: анализ чувствительности

	ОЭСР «О пенсиях в целом» (1)	Ожидаемый период выплаты пенсии T = 19				
		(2)	Только		Ставка взноса 20 % (6)	
			Стаж 30 лет (3)	страховая часть (4)		Норма прибыли от капитала 1 % (5)
Валовой коэффициент замещения	58,4	52,3	38,2	35,0	45,4	41,8
Чистый коэффициент замещения	67,1	60,1	43,9	40,2	52,2	48,0

Источник: Схемы пенсионного обеспечения ОЭСР.

Пенсионные модели ОЭСР рассматривают продолжительность жизни после стандартного пенсионного возраста как ожидаемый период выплаты пенсий. Тем не менее в России этот период установлен на 19 лет с 2013 г., что оказывает негативное воздействие на коэффициент замещения по сравнению с базовым сценарием ОЭСР (Таблица 4.7, Колонка 2).

В остальной части Таблицы 4.7 приведен дальнейший анализ:

- Колонка 3 отображает изменения в коэффициенте замещения, если мужчины на момент получения пенсии выплачивали взносы только в течение 30 лет, а не в течение всего периода их занятости – 40 лет (в возрасте старше 20-60 лет). Целью правительства России относительно пенсионной системы является создание коэффициента замещения 40% от валового заработка при выплате взносов в течение 30 лет. В таблице более короткий период занятости смоделирован путем регистрации в пенсионной системе в возрасте 30 лет с непрерывным внесением взносов в дальнейшем. Если вместо этого предположить, что перерывы во внесении взносов в дальнейшем были, то коэффициент замещения для выплаты взносов в течение 30 лет будет выше, чем показано в таблице.
- В Колонке 4 представлены выплаты по страховой (государственной) части пенсионной системы России, состоящей из единой фиксированной базовой части и расчетной части. Коэффициенты замещения (для работников с непрерывной занятостью), как ожидается, будут около 35% (валовой) и 40% (чистый).
- Колонка 5 иллюстрирует, что произойдет с коэффициентом замещения, если реальная доходность инвестиций будет 1% в долгосрочной перспективе, а не 3,5%, как в основных допущениях. (С момента их введения, реальные доходы накопительной пенсии были отрицательными.)
- В Колонке 6 показано, насколько снизится коэффициент замещения, если ставка взносов на пенсионное обеспечение в долгосрочной перспективе будет сокращена с 26% валового заработка до 20%.

Наконец, эти результаты сводятся к размеру пенсии на момент выхода на пенсию. В России существуют разные подходы к индексации выплачиваемых пенсий. Кроме того, инфляция и реальный рост доходов были очень неустойчивыми. Поэтому подходы к индексации выплачиваемых пенсий особенно важны в России: в случае если номинальные доходы в течение длительного периода будут быстро

расти, как это происходило ранее, темпы роста доходов пенсионеров могут значительно отставать<sup>10</sup>.

## 6. Финансовая устойчивость

Последние изменения в пенсионной системе России связаны с решением вопроса достаточности текущих пенсионных выплат. Тем не менее старение населения, в результате которого доля населения в возрасте 65 лет и старше удвоится в течение ближайших 40 лет, является одной из важнейших проблем финансирования пенсионной системы.

### *Текущее финансовое положение*

В таблице 4.8 представлены связанные с пенсионной системой финансовые потоки по данным за 2009 год. Доходы составили 8,25% от ВВП. Вклады в систему социального страхования составили 2,5% ВВП, в то время как межбюджетные трансферы из федерального бюджета – 5% ВВП, т. е. более 75% расходов. В 2009 году на трудовые пенсии было потрачено 6,1% ВВП, а на государственные – 0,4% ВВП (о расходах на ежемесячные денежные выплаты см. Главу 3; административные и другие расходы составили почти 1% от ВВП).

Планировать будущие пенсионные расходы сложно, все прогнозы отличаются друг от друга из-за разных оценок ряда факторов, таких,

Таблица 4.8. Пенсионные доходы и расходы, 2009 г.

Доход	в млрд руб.	% от ВВП	Расход	в млрд руб.	% от ВВП
<b>Всего</b>	<b>3 223</b>	<b>8,25</b>	<b>Всего</b>	<b>3 009</b>	<b>7,70</b>
<i>В том числе:</i>			<i>В том числе:</i>		
Вклады в систему социального страхования	991	2,54	Трудовые пенсии	2 374	6,08
Межбюджетные трансферы из федерального бюджета	1 944	4,98	• Базовая часть трудовой пенсии	979	2,51
<i>Включая отчисления на выплаты:</i>			• Страховая часть трудовой пенсии		
Базовая часть трудовой пенсии	984	2,52		1 395	3,57
Государственные пенсии	182	0,47	Государственные пенсии	173	0,44

Для справки: общая сумма накопленных сбережений ПФРФ по состоянию на 1.01.10 составила 976 млрд. рублей или 2,5% от ВВП.

Источник: Информация, предоставленная правительством России.

например, как рост ВВП, увеличение заработной платы, изменение процентных ставок, продолжительность жизни и использование различных пенсионных схем. Тем не менее можно выявить общие тенденции. Согласно прогнозам, государственные пенсионные расходы, по прогнозам ОЭСР (ОЕСД, 2011с), достигнут в 2020 году почти 9% и будут медленно снижаться до 7,5% в 2050 г. ПФРФ ожидает более раннее снижение расходов: от почти 8% в 2010 г., до 7,35% в 2020 г., 6,5% в 2030 г. и, наконец, порядка 6% ВВП в 2040 г. и 2050 г. По прогнозам ПФРФ (ПФРФ, 2009), за период с 2010 по 2050 гг. взносы на социальное страхование достигнут 4% от ВВП, а выплаты из федерального бюджета снизятся с 7% ВВП в 2010 г. до 4% в 2020 г. и 2% в 2050 г. Этот прогноз представляется излишне оптимистичным, поскольку в настоящее время взносы составляют лишь 2,5% от ВВП, и даже при повышении ставки взноса с 20 до 26% (см. ниже), доходы, вероятно, будут ближе к 3% от ВВП. Средства федерального бюджета, вероятно, еще долго будут играть важную роль в финансировании пенсий в России.

### *Досрочные пенсии*

Стандартный возраст выхода на пенсию – 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин – является относительно низким по международным стандартам, хотя относительно мужчин это, пожалуй, оправданно, в связи с низкой продолжительностью их жизни. Основное финансовое давление на пенсионную систему состоит в том, что около 35% населения получают пенсии до достижения стандартного пенсионного возраста<sup>11</sup>. Многие пенсионеры продолжают работать.

Из женщин в возрасте 50 лет 30% получают пенсии, половина из них не работают. В возрасте 55 лет почти все женщины получают пенсию, но только 40% из них действительно уходят на пенсию. Однако в возрасте 60-ти лет 80% женщин-пенсионеров больше не работают. Мужчины, как правило, работают немного дольше и предъявляют требования на пенсию в среднем немного позже, чем женщины. Около 20% мужчин в возрасте от 50 лет предъявляют требования на пенсию, половина из них выходит на пенсию. В возрасте 55 лет, 40% мужчин являются пенсионерами, и половина из них действительно уходят на пенсию. Почти все мужчины получают пенсию в возрасте 60 лет, но 40% из них по-прежнему работают (Sinjavskaya, 2004).

Досрочный выход на пенсию в значительной степени обусловлен действием целого ряда сложных факторов: инвалидностью и множеством схем, по которым определенным категориям работников предоставляются полноценные пенсионные права<sup>12</sup>. Досрочные пенсии начисляются из-за возможности ухудшения работоспособности человека

под воздействием неблагоприятных условий, включая: (а) опасные и тяжелые условия труда (списки 1 и 2, так называемые «короткие списки», содержащие перечень соответствующих профессий/занятий, например, поиск или добыча полезных ископаемых); (б) рабочую среду, требующую больших затрат сил (для некоторых категорий медицинских и педагогических работников); в) социально-экономические обстоятельства (для многодетных матерей или имеющих детей-инвалидов) и региональные условия жизни (например, для работающих в Арктике и других подобных регионах).

«Короткие списки» должностей и профессий, предусматривающих досрочный выход на пенсию, действуют на территории всей России независимо от формы собственности предприятия. Если человек работает в промышленности или на производственном объекте, которые входят в эти списки, или его профессия/работа соответствует описанию работы или профессии, указанных в списке, то он имеет право на получение пенсии досрочно. В целом же срок, когда работник может выйти на пенсию до достижения стандартного пенсионного возраста, определяют тип профессии/работы, общий застрахованный трудовой стаж и стаж работы в конкретных условиях. Например, самая многочисленная группа вышедших на пенсию досрочно, - это лица с определенным стажем работы в опасных и вредных условиях труда. Работа в таких условиях на протяжении 10 лет для мужчин и 7,5 лет для женщин со страховыми периодами 20 и 15 лет дает, соответственно, мужчинам право получения полной трудовой пенсии в возрасте 50 лет (вместо 60), женщинам - в возрасте 45 лет (а не 55).

Для работающих на Крайнем Севере стандартный пенсионный возраст, как правило, составляет 55 лет для мужчин и 50 для женщин, с учетом стажа работы 15-20 лет. Средний возраст предъявления требования о выплате пенсии работникам в этих регионах составляет менее 50 лет для женщин и 53 лет для мужчин. Пенсионные «привилегии» также предоставляются работникам таких отраслей, как транспорт (железные дороги, морские и речные суда, грузовые автомобили, автобусы, авиалинии т.д.), лесорубам и медицинскому персоналу (ОЕСД, 2001). Работники этих отраслей обычно получают пенсии на два года раньше среднего пенсионного возраста в стране (Sinjavskaya, 2004).

Для многих из этих привилегированных профессий или работавших в определенных географических районах справедлив тот факт, что современные технологии значительно улучшили условия жизни и труда в большинстве секторов экономики, по сравнению со временем, когда были назначены эти пенсионные льготы. Таким образом, многие из этих привилегий не оправданны. Есть серьезные возражения

против изменений, некоторые эксперты утверждают, что нынешний список работ/профессий, связанных с «вредными условиями труда» обусловлен, скорее, влиянием лоббистских групп, чем реальной оценкой условий труда (Sinjavskaya, 2004). Однако реформа предусматривает сертификацию условий труда с точки зрения рисков, а также компенсационные выплаты работодателям в связи с увеличением их взносов на социальное обеспечение (см. ниже).

Менять установленные пенсионные права трудно и в лучшие времена, но тем более трудно делать это в условиях, когда могут понести ущерб и работодатели и работники. Работники будут выступать против отмены досрочной пенсии и возможности продолжать зарабатывать на своей работе, как многие из них в настоящее время делают. Работодатели будут возражать против интернализации расходов на персонал, которые в настоящее время (и нецелесообразно) покрываются за счет пенсионной системы, финансируемой из общих налогов. Государство не должно оплачивать досрочные пенсии, и следует как можно скорее прекратить выдавать работодателям какую-либо финансовую компенсацию за реформу нынешней системы в части досрочного выхода работников на пенсию.

### *Пенсионные взносы*

Сумма пенсионных взносов в 2010 г. составляла 20 % от заработной платы, из которых 6 % идут в накопительную часть пенсионной системы (если работник родился в 1967 г. или позднее), а другие 14 % идут в страховую часть трудовой пенсии (20 %, если работник родился до 1967 г.).

На Рисунке 4.7 приведено сравнение этой ставки взноса со ставками 21 страны ОЭСР, в которых взимаются отдельные пенсионные взносы<sup>13</sup>. В 2010 году ставка взноса в России была чуть ниже среднего показателя по странам ОЭСР – 22 %.

Основным отличием от стран ОЭСР, является тот факт, что только в России взносы выплачиваются работодателями. В странах ОЭСР сотрудники платят 36 % пенсионных взносов, работодатели и самозанятые выплачивают остаток (OECD, 2011c).

Тот факт, что доходы от взносов покрывают лишь малую часть пенсии, указывает на масштаб проблемы финансовой устойчивости пенсионной системы России. Хотя в России доходы пенсионного взноса увеличились до 2,5 % от ВВП при ставке 20 % от заработка, страны ОЭСР получают в среднем два раза больше – 5 % ВВП – при средней ставке взноса чуть выше, чем в России (OECD, 2011c).

Существуют три фактора, ограничивающие общую сумму доходов от пенсионных взносов:

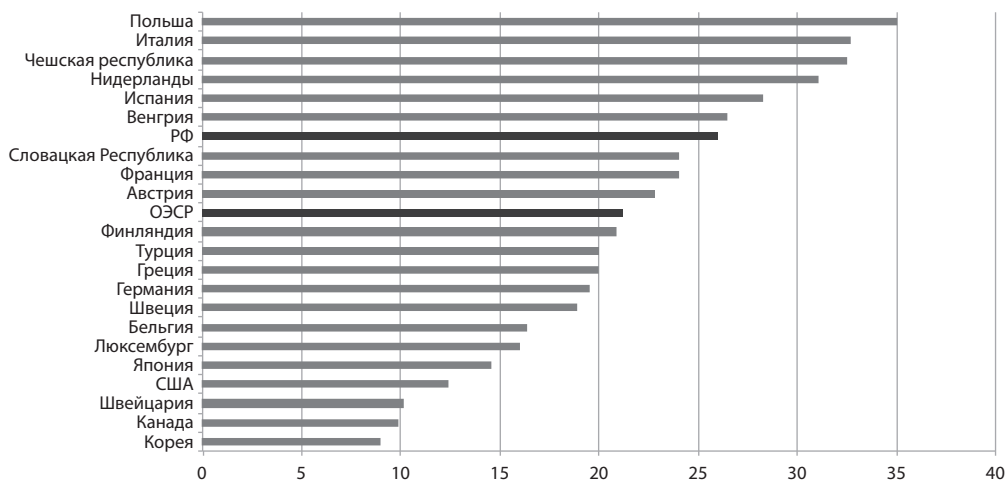
- *Охват и доля рабочей силы.* Согласно оценкам, пенсионные взносы делают почти три четверти всех работников в России. В среднем в странах ОЭСР взносы выплачивают около 87% работников<sup>14</sup>.
- *Соккрытие доходов.* Общеизвестно, что работодатели скрывают доходы своих работников. Оценки масштабов такой практики, естественно, очень неточны, но скрываемый доход может составлять 35-40% от совокупного дохода (около 11-12% от ВВП). Это ставит под угрозу доходы от взносов. Чтобы не обременять работодателей, ПФРФ проведет проверки вместе с другими соответствующими государственными учреждениями (например, налоговыми органами или фондом социального страхования). Однако, у ПФРФ нет мгновенного доступа к базам данных этих и других государственных органов, и наоборот. Таким образом, было бы нереалистично ожидать значительного роста доходов от взносов в России в ближайшем будущем, если только не будет решен вопрос доступа.
- *Льготы по ставкам взносов.* С работодателей в определенных отраслях промышленности - таких, как сельское хозяйство и новейшие технологии - взимаются взносы по ставке значительно ниже нормы. В этих отраслях ставки взносов в среднем около 10% от общих доходов, это составляет половину от стандартной ставки. Обязательные взносы самозанятых также очень малы. Несмотря на реформу 2010 г., многие отрасли будут продолжать пользоваться льготами при отчислении взносов, а также, очевидно, существует риск, что лобби работодателей сохранит эти льготы.

С 1 января 2011 г. стандартная ставка пенсионных взносов увеличилась с 20 до 26% от заработка (также были предложения по дальнейшему их увеличению до 30%). Увеличение ставки взноса должно увеличить доходы, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Однако это приведет к увеличению пенсионных выплат из-за связи между доходами от взносов на пенсионера и увеличением пенсионных выплат (а также с условной процентной ставкой в схеме условно-накопительных счетов). В долгосрочной перспективе увеличение ставки взносов может усугубить проблему сокрытия доходов. Тем не менее в 1990-х гг. взносы составляли 30% от общих доходов, и снижение ставок взносов в начале 2000-х не оказало заметного влияния на отчетность по доходам. Очевидно, правительство не отказывается от своего намерения, несмотря на негативное влияние, которое может оказать увеличение ставок взносов на спрос на рабочую силу (как неформальный, так и формальный).



Рис. 4.7. Уровень пенсионных взносов в России значительно выше среднего по ОЭСР

Пенсионные взносы в процентах от валового заработка, 2007(данные 2011 года по России)



Источник: OECD (2011с).

## 7. Заключение

Финансируемые за счет значительных природных ресурсов России, последние реформы были направлены на обеспечение достаточности пенсионных выплат. В 2008-2010 гг., благодаря повышению социальной надбавки к пенсии, минимальный размер пенсии был поднят, по крайней мере, до прожиточного минимума. В то же время были повышены трудовые пенсии до уровня, близкого к 40% от средней заработной платы, что является общепризнанной долгосрочной целью с точки зрения возмещения дохода. Структура пенсионной системы в целом неплохая: в ней есть перераспределительные компоненты, а именно, базовая пенсия и социальная пенсия для борьбы с бедностью, и соразмерность между финансированием пенсий из текущих взносов, и предфинансированием замещающих заработок пособий. Однако эта система является сложной и непрозрачной. Кроме того, частые несистемные изменения параметров и правил в отношении разных компонентов привели к большой неопределенности относительно пенсий для пенсионеров и рабочих. На сегодняшний день несмотря на то, что пенсионная система предоставляет низкие выплаты, она является большой нагрузкой на бюджет (что, в первую очередь, обусловлено низким пенсионным возрастом).

Далее рассматривается вопрос о достаточности пенсионных выплат, затем речь идет о досрочных пенсиях и финансовой устойчивости. Анализ завершается обсуждением некоторых конструктивных особенностей существующей системы, которые могут быть улучшены.

### *Достаточность выплат*

В краткосрочной перспективе, вполне вероятно, что рост доходов приведет к снижению покупательной способности пенсии, как это было с середины 1990-х годов до 2008 г. Пенсии индексируются с учетом инфляции. Если годовой рост среднемесячной заработной платы превышает совокупный коэффициент индексации пенсий текущего года, то с апреля следующего года ставка взносов будет увеличена дополнительно. Демографические тенденции и отвлечение взносов на накопительную часть пенсионной системы означает, что рост доходов может оказаться значительно ниже роста средней заработной платы. В результате величина пенсионных выплат будет отставать от роста доходов работников в будущем.

Условная процентная ставка, применяемая к пенсиям, рассчитываемым на основе условных счетов, также связана с темпами роста доходов по взносам в расчете на пенсионера. Поскольку она может отставать от роста средней заработной платы, в долгосрочной перспективе стоимость выплат по сравнению с заработной платой снизится для каждой последующей группы новых пенсионеров.

Эффективность накопительной части пенсии пока низка. Реальная доходность по инвестициям с 2002 года была постоянно отрицательной. Если это продолжится, то выплаты по этой части системы также будут низкими. Необходима реформа для обеспечения положительных показателей реальной нормы прибыли в долгосрочной перспективе. Расширен список активов для инвестирования управляющими компаниями. Тем не менее, нет никакой конкуренции между пенсионными фондами и компаниями, управляющими активами, неясно, как управляющие компании могут привлечь клиентов к своим средствам и как население может сделать обоснованный выбор в отношении пенсионных инвестиций. Существует также необходимость повышения информированности работников об этой части пенсионной системы, для чего можно провести информационные кампании. Выплата взносов в эту часть самими работниками, а не работодателями, также заставит людей беспокоиться о своем пенсионном обеспечении.

### *Досрочные пенсии*

В России в 2005 г. проживали около 20 миллионов человек в возрасте старше 65 лет (стандартный пенсионный возраст в странах ОЭСР). Но из-за низкого пенсионного возраста, пенсионеров насчитывалось около 37 миллионов, из которых около 6 миллионов получали пенсии по инвалидности и по потере кормильца.

Стандартный пенсионный возраст, составляющий 55 лет для женщин и 60 для мужчин, является низким по международным стандартам. Тем не менее увеличение пенсионного возраста играет незначительную роль в спорах по поводу пенсионной реформы в России. Относительно короткая продолжительность жизни (особенно среди мужчин) была взята в качестве аргумента против увеличения пенсионного возраста. Тем не менее мужчины, достигшие возраста 60 лет, живут в течение 14 лет. Женщины в возрасте 55 лет имеют 23 дополнительных года жизни. Первым шагом должно стать увеличение стандартного пенсионного возраста женщин (скажем, за десятилетний период), чтобы сравнить его с пенсионным возрастом мужчин. Все страны ОЭСР, кроме двух, установили либо установят одинаковый пенсионный возраст для мужчин и женщин.

Было бы желательно поднять пенсионный возраст выше 60 лет, если ожидаемая продолжительность жизни продолжит увеличиваться. Результат будет значительным. Например, если стандартный пенсионный возраст увеличится до 62 лет, число пенсионеров в 2025 году составит около 30 миллионов, а не 36 миллионов, как это произойдет при существующих условиях. Это позволило бы также увеличить количество работников, делающих взносы в систему. Обе меры улучшат финансовое состояние пенсионных схем, что, в свою очередь, благодаря связи между пенсионными выплатами и ростом доходов на вкладчика, позволило бы также повысить уровень пенсионных выплат.

Вопрос получения пенсий до наступления и так низкого пенсионного возраста также необходимо решать. Досрочные пенсии часто начисляются при стаже всего 20-25 лет. Многие люди, получающие эти досрочные пенсии, продолжают работать, часто на той же работе. Условия труда в некоторых отраслях уже не оправдывают предоставление права на досрочные пенсии. Но, даже если будет решено оставить право на досрочную пенсию, скажем, водителям автобусов и сотрудникам авиакомпаний, то максимальный срок досрочного выхода на пенсию должен быть ограничен. Было бы разумно установить срок в 5 лет. Расходы на выплату досрочной пенсии должны покрываться за счет работодателя. Существующие механизмы обеспечивают эффективное перекрестное субсидирование этих отраслей за счет других, и эти пенсии финансируются за счет общего налогообложения и пенсионных взносов.

Интернализация этих расходов обеспечит прозрачность расходов на досрочное пенсионное обеспечение всех участников этой схемы и усилит понимание необходимости реформ. Расходы на досрочные пенсии должны покрываться за счет работодателя, и нужно как можно скорее прекратить выплату работодателям какой-либо компенсации за реформу нынешней системы раннего пенсионного обеспечения.

### ***Финансовая устойчивость***

Пенсионная система уже требует огромных субсидий из общих государственных доходов: пенсионные взносы обеспечивают лишь около 40% текущих выплат. Эта финансовая ситуация будет ухудшаться и в будущем в связи с демографической ситуацией. Население в целом, по прогнозам, сократится на четверть в период с 2005 по 2050 г. За этот период число граждан в возрасте 16-64 лет сократится на 35%, а число граждан в возрасте 65 лет и старше увеличится на 30%. Но если сейчас на одного пенсионера 65 лет и старше приходится более пяти человек в возрасте 16-64 лет, то в будущем это соотношение сократится до 2,5 человек.

Для обеспечения финансовой устойчивости необходимо решить вопрос расходов на выплату досрочных пенсий. Но этого будет недостаточно. Необходимо принять меры в отношении доходной, а также расходной части счетов. Во-первых, процедура сбора взносов должна быть утверждена в качестве первоочередной для решения широко распространенной проблемы сокрытия доходов. В этом поможет улучшение координации между различными государственными учреждениями, в частности, их сотрудничество и прямой доступ к базам данных друг друга. Сложные процедуры управления должны быть упрощены. Во-вторых, снижение ставок взносов для отдельных секторов экономики должно быть отменено, и должны применяться *единая ставка и единый порядок уплаты взносов* для всех работодателей и работников.

Повышение размера пенсионных взносов с 2011 г. позволяет повысить доходы. Однако новая ставка в 26% будет выше среднего уровня в странах ОЭСР. Это фактически является налогом на занятость и может привести к сокращению спроса на рабочую силу. Кроме того, структура пенсионной системы России означает, что часть доходов будет направлена на выплату пенсий большего размера в текущий момент и в будущем, из-за связи между индексацией выплачиваемых пенсий и номинальной процентной ставкой с доходом системы от взносов. Чтобы увеличить доход, может быть, более целесообразно повысить верхний предел доходов, с которых взимаются взносы, до уровня, в два раза превышающего среднюю заработную плату, или выше.

### *Конструктивные особенности*

Общая структура системы (с различными компонентами, играющими разные роли) является хорошей. Однако по некоторым функциям она отстает от передового опыта. Во-первых, индексация выплачиваемых пенсий будет сохранять реальную стоимость пенсий более эффективно, чем сложная комбинация инфляции, роста заработной платы и роста доходов по взносам в расчете на пенсионера. Во-вторых, при расчете пенсии капитал на условно-накопительных счетах и в накопительной части в момент выхода на пенсию делится на произвольные значения 12, 16 и 19 в зависимости от конкретного года. Вместо этого, как в системах с условными счетами и фиксированными взносами других стран, этот показатель должен быть связан с ожидаемой продолжительностью жизни на момент получения гражданином пенсии. Наконец, при расчете продолжительности жизни следует также принимать во внимание возраст граждан при получении пенсии. Это означает, что уровни выплат отражают продолжительность периода, в течение которого должна выплачиваться пенсия.

## Примечания

1. В контексте России выражение «стандартный пенсионный возраст» является гораздо более уместным, чем «стандартный возраст выхода на пенсию», так как многие российские пенсионеры после наступления пенсионного возраста продолжают работать.
2. Существуют разные причины, по которым абсолютный уровень бедности среди пенсионеров гораздо ниже, чем относительный уровень бедности. Во-первых, уровень абсолютной бедности в официальной статистике составляет около 80% уровня относительной бедности, используемого здесь. Кроме того, черта бедности для пенсионеров установлена в размере около 80% от применяемой для населения в целом (Глава 3, пункт 3.2), что еще больше снижает вероятность того, что пожилые люди будут считаться «бедными».
3. Другие государственные пенсии включают пенсии для граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, пенсии по инвалидности для военнослужащих; ветеранов Второй мировой войны, и по случаю потери кормильца для семей лиц, входящих в предыдущие категории. Семьи пенсионеров других категорий могут иметь право на трудовые пенсии по потере кормильца, государственные служащие-инвалиды также получают трудовые пенсии.
4. Процентные ставки, применяемые в странах ОЭСР: в Италии – рост ВВП, в Швеции – средняя заработная плата, в Польше – наибольшее значение инфляции или роста заработной платы.
5. Реформой 2010 года также введена автоматическая корректировка размера пенсий в том случае, если с момента последней корректировки инфляция превысила 6% .
6. См. Whitehouse (2007): обсуждение автоматической связи между размером пенсий и средняя продолжительность жизни в этих и других странах ОЭСР.
7. В течение первых трех лет после введения накопительной части пенсии (2002-2004 гг.) она распространялась на мужчин 1953-1966 года рождения и женщин 1953-1966 года рождения.
8. С 1 января 2010 г. Единый социальный налог был заменен взносами в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования России и местные фонды

медицинского страхования. На ПФРФ вновь возлагается ответственность за сбор взносов и все его эксплуатационные аспекты, включая повышение информированности людей о правилах взносов, выявление и регистрацию организаций и трудящихся, от имени которых взносы вносятся в базу данных, в которой учитываются индивидуальные права, а также, при необходимости, фиксируются случаи возмещения излишне уплаченных взносов или наложения штрафных санкций.

9. Так как размер пенсионных выплат практически одинаков по всей стране, в отличие от заработной платы (Глава 1), в чистом финансовом выражении пенсии в Самаре и Татарстане немного больше, чем в среднем по России или у тех, кто живет в Москве.
10. Подробно о вопросах индексации (политике и практике) см. Whitehouse (2009).
11. Цифры примерно одинаковы как для нынешних пенсионеров, так и для «новых пенсионеров», которые уходят на пенсию в текущем году.
12. Многие из этих схем были созданы до 1990 года, но в 1990-х возможность получения досрочной пенсии была сохранена. Так за десятилетие после 1991 года число пенсионеров, получающих пенсию по выслуге лет, увеличилось в 8 раз. В 1996 г. возможность досрочного выхода на пенсию была предложена проживающим в сельской местности учителям и медицинским работникам, и они могут выходить на пенсию в любом возрасте при наличии 25 лет соответствующего стажа (Sinjavskaya, 2004 г.).
13. 9 других стран не определяют «пенсию» отдельно от других взносов на социальное обеспечение или не взимают взносы вообще.
14. Источник: Пенсионная база данных Всемирного банка.

## Литература

- Denisova, I. (2009), “Mortality in Russia: Microanalysis”, Working Paper No. 128, Centre for Economic and Financial Research at New Economic School (CEFIR).
- Hauner, D. (2008), “Macroeconomic Effects of Pension Reform in Russia”, IMF Working Paper No. WP/08/201, International Monetary Fund, Washington, DC.
- MOF (2008), “Main Results and Trends of Budget Policy 2008-2010”, Ministry of Finance of the Russian Federation, [www1.minfin.ru/en/budget\\_reform/](http://www1.minfin.ru/en/budget_reform/), accessed 14 November 2008.
- OECD (2001), *The Social Crisis in the Russian Federation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), *Reform and Challenges for Private Pensions in Russia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007), *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2006*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *Social Expenditure Database, 1980-2007*, OECD Publishing, Paris ([www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)).
- OECD (2011a), *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2010*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *OECD Reviews of Health Systems: Russian Federation*, OECD Publishing, Paris, *forthcoming*.
- OECD (2011c), *Pensions at a Glance*, OECD Publishing, Paris.



- ПФРФ (2009), “Актuarный прогноз развития Пенсионного фонда России”. Пенсионный фонд России, департамент актуарной оценки и стратегического планирования, Москва
- Renaissance Capital (2008), “Pension Reform and the Russian System”, in D. Nangle and S. Kovalskaya (eds.), *Renaissance Capital, Sector Update, Equity Research*, 25 November 2008, <http://research.rencap.com/eng/default.asp>.
- Росстат (2010a), *Официальная статистическая информация, население, демография*, [www.gks.ru/](http://www.gks.ru/).
- Росстат (2010b), *Официальная статистическая информация о денежных доходах и о размере средней пенсии на соответствующий год*, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_44/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_44/Main.htm).
- Sinjavaskaya, O. (2004), “Pension Reform in Russia: A Challenge of Low Pension Age”, Project in International Equity (PIE), Discussion Paper No. 267, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, [www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp267/text.pdf](http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp267/text.pdf).
- Sinjavaskaya, O. (2008), “Russian Pension Reform in a Comparative Perspective”, Paper presented at the Joint AARP – European Centre Conference, “Re-inventing Retirement; Re-shaping Health & Financial Security for the EU and Eastern Europe”, October 22-25.
- Stuckler, D., L. King and M. McKee (2009), “Mass Privatisation and the Post-Communist Mortality Crisis: A Cross-national Analysis”, *www.thelancet.com*, published online January 15, 2009, DOI: 10.1016/S0140-6736(09)60005-2, pp. 1-9.
- Treisman, D (2008), “Death and Prices: The Political Economy of Russia’s Alcohol Crisis”, mimeo, [www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Mortal.pdf](http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Mortal.pdf).
- United Nations (2005), *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <http://esa.un.org/unpp>.
- Whitehouse, E.R. (2007), “Life-expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden?”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 60, OECD Publishing, Paris.
- Whitehouse, E.R. (2009), “Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 77, OECD Publishing, Paris.



# ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР представляет собой уникальный форум, в рамках которого правительства совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР также находится на переднем плане усилий, направленных на обеспечение понимания новых тенденций и оказание помощи правительствам в решении связанных с этим задач, таких как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы стареющего населения. Организация предоставляет площадку, где правительства могут обмениваться своим опытом в области экономической политики, вести поиск решения схожих проблем, узнавать о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

К числу членов ОЭСР относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР также принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР распространяет среди широкого круга пользователей статистическую информацию, собранную Организацией, и результаты исследований на экономические, социальные и экологические темы, а также конвенции, руководства и стандарты, принятые странами-членами.

# ОБЗОРЫ ОЭСР ПО РЫНКУ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

### Содержание

Оценки и рекомендации

Глава 1. Динамичный, но сегментированный рынок труда

Глава 2. Укрепление институтов рынка труда

Глава 3. Более эффективная и справедливая поддержка трудоспособного населения

Глава 4. Обеспечение достаточных и финансово устойчивых пенсии в России

Просьба ссылаться на данную публикацию следующим образом:

OECD (2011), *ОБЗОРЫ ОЭСР ПО РЫНКУ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ: РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119345-ru>

Настоящая работа опубликована в электронной библиотеке OECD iLibrary, где представлены все книги, периодические издания и базы статистических данных ОЭСР.

Посетите наш сайт [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org), и мы будем рады предоставить любую интересующую Вас информацию.

2011

OECD publishing  
[www.oecd.org/publishing](http://www.oecd.org/publishing)

ISBN 978-92-64-11933-8  
81 2011 15 8 P

