

Самозанятость в России: теоретическое определение, практическое измерение и законодательное регулирование

П.А. МАКЕЕВ, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, Москва. E-mail: pmakeev@hse.ru

В статье рассматривается явление самозанятости в Российской Федерации, которое до сих пор не получило конвенционального определения ни в научной литературе, ни в правовом поле. Подчеркивается неоднородность самозанятых, к которым причисляют как тех, кто демонстрирует предпринимательское поведение, так и занятых в найме у физических лиц. Представлена краткая история законодательного регулирования проблемы самозанятости в России за последние пять лет – от попыток введения патента и запуска специального реестра для самозанятых граждан до формулирования законопроекта о нормативном определении группы лиц, занимающихся самозанятой деятельностью. *Ключевые слова:* самозанятые в России; неформальный рынок труда; законодательное регулирование; легализация самозанятости

Вокруг чего столько шума?

В последние пять лет актуализировалась проблема регистрации самозанятого населения в России. Государство всеми способами пытается легализовать внушительные трудовые ресурсы, ускользающие от официальной статистики и налоговых органов.

Однако дело осложняется тем, что конкретного и однозначного определения этого явления до сих пор не существует. В самом общем виде самозанятость можно охарактеризовать как индивидуальную деятельность по оказанию услуг или продаже товаров, направленную на получение личной выгоды (дохода). Важно, что самозанятые не нанимают работников и сами официально не трудоустраиваются. В некотором смысле они – «вольные люди», сами придумывающие себе занятость.

Сколько в России самозанятых? Этот вопрос не имеет простого ответа. По оценкам исследователей [Гимпельсон, Зудина, 2011], в 2010 г. неформальная занятость охватывала 19% экономически активного населения страны, то есть почти каждый

пятый россиянин трудился неформально. В том числе 3% – это индивидуальные предприниматели, по 6% – неформальные наемные работники у физических лиц (няни, сиделки и др.) и занятые на нерегулярной основе (работающие от случая к случаю), 4% – неформальные наемные работники в фирмах. Учитывая, что в России заняты в экономике примерно 72 млн чел., получается, что неформальная занятость охватывает около 14 млн россиян.

В обывательском сознании, а вслед за этим – в сознании журналистов, чиновников и представителей властных структур, к самозанятым относят всех, кто «не имеет трудовой книжки», мешая в одну кучу индивидуальных предпринимателей, наемных работников, фри-лансеров и т.д. Путаница в определениях порождает и разброс в оценках. Так, в масс-медиа при описании явления самозанятости называются цифры от 14–15 млн¹ до 22,5 млн чел.². Пожалуй, единственное, в чем все точки зрения сходятся – тот факт, что в последнее время неформальная занятость приобретает все большее распространение: в условиях сокращения реальных доходов люди пытаются найти дополнительные источники заработка.

Однако если власти ставят перед собой задачу упорядочить явление и вывести его в легальное поле, то для начала им нужно разобраться с терминами и теоретическими определениями.

Различие подходов

К сожалению, приходится констатировать, что у науки единого подхода к изучаемому явлению пока не сложилось. С теоретической точки зрения понятие самозанятости представляет собой некоего рода пластилин, из которого каждый конкретный исследователь «лепит» термин, подходящий под цель его работы. Как справедливо замечает А. Шевчук [Шевчук, 2010. С. 35]: «Несмотря на широкое распространение, самозанятость как научная категория до сих пор не имеет конвенционального определения». О необходимости спецификации терминологии писал и Р. Капелюшников [Капелюшников, 2013].

¹ Самозанятым разрешат работать без регистрации и налогов URL: <https://www.pravda.ru/news/economics/17-02-2016/1292522-employment-0/> (дата обращения: 01.03.2018).

² Ищите призраков. Больше 20 миллионов россиян могут оставить себя без пенсии. URL: <https://rg.ru/2014/10/14/rabota.html> (дата обращения: 01.03.2018).

Самым распространенным является отождествление самозанятых с индивидуальными предпринимателями, что вполне соответствует обыденному пониманию феномена предпринимательства как «работы на себя». Безусловно, характер деятельности предпринимателей и самозанятых во многом схож. И до недавнего времени последние могли легализоваться только как ИП; отдельной правовой категории «самозанятости» в российском хозяйственном праве не существовало. Но все же полностью отождествлять эти две категории нельзя.

Заметим, что статус индивидуального предпринимателя позволяет гражданину нанимать себе в помощь работников и вполне легально заключать с ними трудовые договоры, тогда как самозанятый по определению – одиночка, он «нанимает» лишь самого себя. Таким образом мы можем лишь говорить о том, что в некоей разновидности самозанятости (назовем ее самозанятость предпринимательского типа) происходит пересечение двух правовых категорий, в остальном не совпадающих.

Типичными фигурами такого рода самозанятых являются, например, специалисты по созданию сайтов, настройщики фортепиано, мастера-реставраторы мебели, индивидуальные портные или скорняки, массажисты и т.д. Они продают конкретную услугу (товар), в которой нуждается клиент, и получают за него сделную оплату. То есть речь идет о «группе лиц, занятых мелким предпринимательством на базе индивидуальной трудовой деятельности, построенной на личной квалификации» [Стребков и др., 2015. С. 226]. При этом режим работы – быстрее или медленнее, с перерывами или без отдыха – они устанавливают самостоятельно.

Другой группой, с которой часто отождествляют самозанятых, являются работающие в найме у физических лиц. Например, няни, шоферы, сиделки, горничные, репетиторы. Как правило, все их договоренности с работодателями заключаются в устной форме, но сам характер деятельности более упорядочен, чем у самозанятых-предпринимателей, поскольку с клиентом заранее оговаривается распорядок работы, график выходных и отпусков и прочее. По своей сути эта деятельность идентична обычному наемному труду, но без каких-либо формальных закреплений.

Заметим, что государственный статистический орган – Росстат – в своих материалах две упомянутые разновидности

самозанятых не смешивает. В официальных данных о состоянии трудовых ресурсов по отдельности фиксируется количество индивидуальных предпринимателей и тех, кто работает по найму у физических лиц (при этом количество вторых явно преобладает). Однако властные органы в своих законодательных инициативах (о них чуть ниже) игнорируют эти нюансы, объединив две качественно разнородные группы в одно понятие – «самозанятые». В их логике у скорняка и домработницы, которые не имеют формального статуса и не платят налогов, гораздо больше общего, чем различий, и это общее категорически их не уstraивает.

Озабоченность властей вполне понятна, ведь речь идет об огромных фискальных упущенных выгодах для бюджета. К тому же слабые или недостоверные представления о структуре занятости населения делают заведомо проигрышными любые попытки вести внятную социальную и экономическую политику.

Возможно, определенную роль в несколько однобоком восприятии самозанятости представителями власти сыграла еще одна распространенная трактовка самозанятости – как неотъемлемой части неформального сектора. Действительно, эта деятельность нередко ведется без какого-либо формального закрепления (покупка патента, лицензии, образование юридического лица и т.д. [Синявская, 2005. С. 56]. Однако, на наш взгляд, жестко разделять формальную и неформальную занятость в отношении самозанятых – значит, заведомо упрощать действительность и обеднять анализ. Скорее, это явление стоит на рубеже формального и неформального секторов. Например, школьный учитель, работающий в государственном бюджетном образовательном учреждении, вечерами «репетирует» отстающих учеников на индивидуальных занятиях и таким образом выходит на приемлемый для себя уровень доходов. К какой группе его отнести? С одной стороны, без неформальной работы он вряд ли смог бы прокормить семью и, возможно, был бы вынужден уйти из школы. С другой стороны, школа обеспечивает его клиентурой, дает социальные гарантии. Медсестра, после основной работы подрабатывающая массажисткой, продавец, в свободное время «таксующий» на личном авто... Однозначно отнести таких граждан к одной из групп – значит сузить картину, исказить реальное положение дел, а включить в обе группы – спровоцировать

двойную запись. Взаимная обусловленность и неразрывная связь формального и неформального секторов [Барсукова, 2003; Барсукова, 2015] сильно усложняют изучение рынка труда.

Отдельно следует отметить попытки количественного сравнения самозанятого населения в странах с переходной экономикой. Необходимо подчеркнуть, что корректность таких сравнений требует знания всех тонкостей статистического учета в разных странах. Многообразие методик и подходов создает колоссальные сложности при попытке их унифицированного учета или сравнения [Вишневская, 2013].

Атаки власти и оборона общества

Как это обычно бывает в «тощие годы», проблема легализации самозанятого населения в Российской Федерации становится все более актуальной. В 2014 г. многочисленные газеты, и электронные ресурсы вдруг запестрели интригующими заголовками типа «Ищите призраков», «Гражданин-невидимка», «Как вывести из тени россиян» и т.д. «Призраками» и «невидимками» авторы статей называли самозанятых. Массированная медийная атака была призвана подготовить общественное мнение к тому, что власти больше не намерены мириться с неформальностью самозанятого населения.

В 2015 г. была предпринята попытка внедрить патентную систему для легализации самозанятых. Предполагалось, что эта мера станет для них своеобразным вариантом авансового налогообложения. Задача введения патентов была озвучена премьер-министром Д. А. Медведевым в апреле 2015 г.,³ и уже в сентябре Общественной палате РФ⁴ был представлен проект документа с предложением доработать ряд его положений. В итоге первоначальный список из 47 наименований⁵ предпринимательских видов деятельности, которые подлежали патентованию, был расширен

³Медведев объявил о патенте для самозанятых граждан. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/55988> (дата обращения: 01.03.2018).

⁴Общественная палата РФ предложила доработать закон о самозанятых гражданах. URL: <https://opr.ru/ru/press/news/2015/newsitem/31048> (дата обращения: 01.03.2018).

⁵«Изначальный» список видов предпринимательской деятельности, попадающих под патентное налогообложение, содержался в п. 2 ст. 346.43 второй части Налогового кодекса РФ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182630/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/#dst100029 (дата обращения: 01.03.2018).

почти на треть – до 63 позиций⁶. Соответствующая поправка вступила в силу с 1 января 2016 г. Фактически этот результат можно признать промежуточным: закон действует, перечень видов деятельности остается в силе, но спроса на патенты нет.

Самозанятые проявили вполне резонный скептицизм по поводу возможности обзавестись патентами. Тем более что принятый в спешке закон многие вопросы оставил без ответов. Например, что делать с отходниками, получившими патент в одном регионе, а работающими в другом? Что делать в ситуации сочетания нескольких видов деятельности? Приобретать несколько патентов? Но главные сомнения были связаны с авансовым характером платежа. А если деятельность не пойдет? Или окажется убыточной? Или самозанятый заболеет? Или найдет хорошую работу по найму? Или переедет в другую местность с иной структурой спроса? Ведь выплаченную стоимость патента уже не вернуть... В общем и целом идея с патентами не нашла поддержки у самозанятых, и количество позиций в перечне видов деятельности тут совершенно ни при чем.

В силу пробуксовки идеи с патентами власти сменили тактику. В сентябре 2016 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил: «Мы неоднократно говорили о необходимости на определенный период, скажем, года на два, освободить самозанятых вообще от уплаты налогов и обязательных взносов с тем, чтобы они могли спокойно войти в нормальный ритм легальной работы и чтобы это не было для них обременительно»⁷, и Министерство финансов России взяло эти слова на вооружение, установив для граждан, зарегистрировавшихся в качестве самозанятых, двухлетние «налоговые каникулы». Первого января 2017 г. был введен специальный реестр для добровольной регистрации самозанятых.

Правда, под эти правила попадали далеко не все самозанятые (слишком «отпустить вожжи» власти все же побоялись). Согласно поправке к ст. 217 Налогового кодекса РФ, введенной

⁶ Расширенный список видов предпринимательской деятельности, попадающих под патентное налогообложение: см. Федеральный закон от 13.07.2015 №232-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182630/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/#dst100029 (дата обращения: 01.03.2018).

⁷ Путин предложил освободить самозанятых россиян от налогов на два года. URL: <https://ria.ru/economy/20160921/1477509275.html> (дата обращения: 01.03.2018).

во исполнение этого решения⁸, от налогообложения освобождались три категории граждан, ведущих следующие виды деятельности⁹:

- присмотр и уход за детьми, больными лицами, лицами, достигшими возраста 80 лет, а также иными лицами, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению медицинской организации;

- репетиторство;

- уборка жилых помещений, ведение домашнего хозяйства.

Казалось, что это предложение невиданной щедрости и население живо на него отреагирует. Характерны оптимистичные заголовки в СМИ: «Самозанятым разрешат работать без регистрации и налогов»¹⁰, «Самозанятым разрешат не регистрировать ИП»¹¹.

Однако к маю 2017 г. по всей стране зарегистрировалось всего... 40 чел¹². Далее количество легализованных самозанятых, конечно, выросло, но не кардинально. По состоянию на 1 декабря 2017 г. добровольно зарегистрировалось всего 813 чел¹³. К апрелю 2018 г. их число выросло до 1529¹⁴. Подобное положение дел не внушает иллюзий относительно эффективности принятой меры и ее будущего.

Среди множества объяснений, почему сценарий добровольной массовой легализации в обмен на налоговые льготы не реализовался, чаще всего называют то обстоятельство, что власть апеллировала лишь к сиделкам, репетиторам и горничным. Конечно, этот список можно (и, вероятно, нужно) расширить. Но, учитывая многообразие всех видов деятельности, которые с той или иной

⁸ П. 70 введен Федеральным законом от 30.11.2016 №401-ФЗ.

⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 №117-ФЗ (ред. от 04.06.2018). Ст. 217. П. 70. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LA_W_28165/625f7f7ad302ab285fe87457521eb265c7dbec3/ (дата обращения: 01.03.2018).

¹⁰ Самозанятым разрешат работать без регистрации и налогов. URL: <https://www.pravda.ru/news/economics/17-02-2016/1292522-employment-0/> (дата обращения: 01.03.2018).

¹¹ Самозанятым разрешат не регистрировать ИП. URL: <https://lenta.ru/news/2017/09/18/minfin/> (дата обращения: 01.03.2018).

¹² Всего 40 человек зарегистрировались как самозанятые. URL: <https://otr-online.ru/news/vsego-chelovek-zaregistrovalis-83233.html> (дата обращения: 01.03.2018).

¹³ Орешкин предложил новый способ легализации доходов самозанятых. URL: https://www.rbc.ru/economics/15/01/2018/5a5c77979a794729c6d7f0f6?utm_source=vk_rbc (дата обращения: 01.03.2018).

¹⁴ Федеральная налоговая служба. Статистика и аналитика. Статистика по самозанятым гражданам. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/selfemployed/ (дата обращения: 27.06.2018).

поправкой можно считать самозанятостью, вряд ли он когда-либо станет полным.

Вероятно, осознав это, власти решили зайти «с другой стороны». В мае 2017 г. Минюст опубликовал проект «О внесении изменений в ст. 2 закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»¹⁵. То есть вместо «расширения списка» началась разработка законопроекта, который должен закрепить понятие «самозанятости» и определить его границы для четкого разделения с понятием индивидуального предпринимательства¹⁶.

Согласно тексту документа, самозанятыми следует считать «физических лиц, самостоятельно осуществляющих... направленную на систематическое получение прибыли деятельность по оказанию услуг, выполнению работ для физических лиц, основанную исключительно на личном трудовом участии, в том числе во время, свободное от исполнения обязанностей по трудовому договору». При этом оговаривается, что эти лица должны быть старше 16 лет и не иметь регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей.

В послании Президента Федеральному собранию от 16 марта 2018 г. и в последовавшем за ним перечне поручений правительству тема скорейшего завершения процесса законодательного закрепления статуса самозанятых прозвучала еще раз¹⁷. Но власти озабочены не только правовым статусом самозанятых. В мае 2018 г. Министерство финансов РФ предложило ввести налог на доход самозанятых граждан размером в 3%. Предполагается, что оплата будет происходить с помощью специально разработанного мобильного приложения¹⁸. Президент идею одобрил¹⁹. По итогам обсуждений, пилотный запуск проекта состоится

¹⁵Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npra=66723> (дата обращения: 01.03.2018).

¹⁶Самозанятые граждане получают статус. URL: <http://expert.ru/2017/05/30/minyust/> (дата обращения: 01.03.2018).

¹⁷Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному собранию. Пр-436, п. 26. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/57078> (дата обращения: 10.06.2018).

¹⁸«Цель – повышение прозрачности»: Минфин предлагает ввести налог на доход самозанятых граждан.

¹⁹Путин одобрил пилотный проект налогового учета для самозанятых. URL: <https://rg.ru/2018/06/26/putin-odobril-pilotnyj-proekt-nalogovogo-ucheta-dlia-samozaniatyh.html> (дата обращения: 27.07.2018).

1 января 2019 г. в четырех регионах: Москва, Московская область, Калужская область и Татарстан. О том, каким образом будут сопрягаться новый порядок налогообложения самозанятых в рамках пилотного проекта, все еще действующая на территории России патентная система и пока еще не узаконенный правовой статус самозанятых, информации в открытых источниках нет.

Самозанятые – слишком мелкие агенты рынка, чтобы государство могло ухватить их системой репрессий. Ввиду того, что легализация подразумевает наложение тех или иных дополнительных обязательств, пусть даже в долгосрочном периоде, и не предусматривает никаких бонусов на текущий момент, эти стимулирующие меры представляются гражданам не как «пряник», а как всего лишь более мягкий «кнул». В итоге ситуация практически не изменяется.

Положение усугубляется тем, что потребители услуг самозанятых вполне спокойно воспринимают их теневой статус, предполагая, что легализация может увеличить цену на услуги. В этом смысле инициативам государства противостоят самозанятые в тандеме с потребителями. На наш взгляд, единственный способ легализовать самозанятость – это увеличить бонусы формального трудоустройства, показав населению все преимущества выхода из тени.

Литература

Барсукова С. Формальное и неформальное трудоустройство: парадоксальное сходство на фоне очевидного различия // Социологические исследования. 2003. № 7. С. 3–16.

Барсукова С. Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. М.: Изд. дом ВШЭ, 2015.

Вишневская Н. Самозанятость в переходных экономиках // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 10. С. 58–67.

Гимпельсон В., Зудина А. «Неформаль» в российской экономике // Демоскоп Weekly. 2011. № 483–484. С. 1–24.

Капелюшников Р. Неформальная занятость в России: что говорят альтернативные определения? // Журнал новой экономической ассоциации. 2013. № 4 (20). С. 52–83.

Синявская О. Неформальная занятость в современной России: измерение, масштабы, динамика. М.: Поматур, 2005. С. 56.

Стребков Д., Шевчук А., Спирина М. Развитие русскоязычного рынка удаленной работы, 2009–2014 гг. (по результатам Переписи фрилансеров). М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015.

Шевчук А. Границы автономии: феномен «зависимой» самозанятости // Социологический журнал. 2010. № 3. С. 35–51.

Статья поступила 28.06.2018.

Summary

Makeev P.A., National Research University Higher School of Economics, Moscow

Self-Employment in Russia: Theoretical Definition, Measurement and Legislative Regulation

The present article makes a point about self-employment in Russia, which still has no conventional definition, nor in scientific literature, nor in legal field. Heterogeneity of self-employed is emphasized by the fact that self-employed are perceived not only as those who demonstrate entrepreneurial behavior but also those who are employed by individuals. Next goes the short history of self-employment legislative regulation in Russia within last five years – from the draft of the patent initiative and special registry up to legislative definition of those who perform self-employment activity.

Self-employment in Russia; informal labor market; legislative regulation; legalization of self-employed

References

Barsukova S. (2003). Formalnoe i neformalnoe trudoustroystvo: paradoksalnoe shodstvo na fone ochevidnogo razlichiya *Sotsiologicheskie issledovaniya [Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences. No.7. Pp. 3–16. (In Russ.)*.

Barsukova S. (2015) Esse o neformalnoy ekonomike, ili 16 ottenkov serogo. Moscow. HSE Publishing House. (In Russ.).

Vishnevskaya N. (2013). Samozanyatost v perehodnykh ekonomikakh *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya [World Economy and International Relations] No. 10. Pp. 58–67. (In Russ.)*.

Gimpelson V., Zudina A. (2011). «Neformalyi» v rossiyskoy ekonomike *Demoskop Weekly [Demoscope Weekly] No. 483–484. Pp. 1–24. (In Russ.)*.

Kapelyushnikov R. (2013). Neformalna zanyatost v Rossii: chto govoryat alternativnyye opredeleniya? *Zhurnal novoy ekonomicheskoy asotsiatsii [Journal of the New Economic Association] No.4 (20). Pp. 52–83. (In Russ.)*.

Sinyavskaya O. (2005). Neformalnaya zanyatost v sovremennoy Rossii: izmerenie, masshtaby, dinamika. Moscow. Pomatur Publ. (In Russ.).

Strebkov D., Shevchuk A., Spirina M. (2015). Razvitie russkoyazychnogo ryinka udalennoy raboty, 2009–2014 gg. (po rezultatam Perepisi frilanserov). Moscow. HSE Publishing House. (In Russ.).

Shevchuk A. (2010). Granitsyi avtonomii: fenomen «zavisimoy» camozanyatosti *Sotsiologicheskii zhurnal [Sociological Journal] No.3. Pp. 35-51. (In Russ.)*.