

Описание моделей мероприятий, направленных на поддержку занятости и безработных граждан в период распространения коронавирусной инфекции (международный опыт¹)

Для оценки достаточности мероприятий, направленных на поддержку занятости и безработных граждан в период распространения коронавирусной инфекции, на основе данных ОЭСР был проведен сравнительный анализ показателей занятости и безработицы в Российской Федерации и зарубежных странах со сходными параметрами.

Данные ОЭСР позволили сопоставить динамику показателей занятости населения в России и зарубежных странах в 2020 году и в доковидный период (таблица 1).

Таблица 1

Уровень занятости населения в возрасте 15-64 года, оба пола, по данным ОЭСР, в %

	2019 г.				2020 г.			
	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.
Венгрия	70,1	70,1	70,0	70,2	69,9	68,8	69,9	70,0
Израиль	69,4	69,0	68,7	68,6	68,6	66,6	66,1	65,8
Латвия	71,8	72,3	72,6	72,5	72,0	71,9	71,3	71,3
Словения	71,9	72,3	71,6	71,5	72,0	70,0	70,4	71,1
США	71,1	71,2	71,5	71,7	71,3	62,4	66,4	67,9
Россия	70,8	70,6	70,7	71,1	71,1	70,2	69,7	69,8

Как видно из таблицы 1, пандемия привела к заметному сокращению занятости населения во всех странах анализируемой группы, в том числе, в России.

В ряде стран уровень занятости устойчиво снижался в течение всего 2020 года (Израиль), в других – стабилизировался к концу года на уровне третьего квартала (Латвия). Наконец, в третьей группе (Венгрия, Словения, США, Россия) в четвертом квартале занятость выросла, по сравнению с предыдущим периодом, однако не достигли доковидного уровня.

Характеристикой достаточности мероприятий, направленных на поддержку занятости и безработных граждан в период распространения

¹ Источник: <https://www.eurofound.europa.eu/>; <https://www.weforum.org/>.

коронавирусной инфекции, могут служить также сравнительные данные о динамике безработицы по методологии МОТ в течение 2020 году в России и зарубежных странах-членах ОЭСР с близкими значениями данного показателя в доковидный период.

Таблица 2

Уровень безработицы населения в возрасте 15 лет и старше по данным ОЭСР, в %
Источник: ОЭСР

Страны	2 кв. 2019	3 кв. 2019	4 кв. 2019	1 кв. 2020	2 кв. 2020	3 кв. 2020	4 кв. 2020
Австрия	4,5	4,4	4,3	4,6	5,6	5,6	5,7
Новая Зеландия	4,1	4,2	4,0	4,2	4,1	5,3	4,8
Словения	4,3	4,9	4,2	4,3	5,2	5,2	5,2
Швейцария	4,5	4,4	4,1	4,2	4,9	5,0	5,1
Россия	4,6	4,5	4,5	4,5	6,1	6,5	6,0

Как видно из таблицы 2, коронавирусная инфекция сопровождалась значительным ростом безработицы во всех рассматриваемых странах. Динамика показателя безработицы в течение 2020 года различалась в страновом разрезе, - в связи с дифференциацией пиковых периодов, сроков и содержания проведения противоэпидемических мероприятий.

Согласно данным ОЭСР, ни в одной из стран рассматриваемой группы к концу 2020 года не удалось добиться сокращения уровня безработицы до уровня в соответствующем периоде предшествующего 2019 года, включая Россию.

Более того, в России в период пандемии произошел более заметный, чем в остальных странах группы, рост безработицы, который удалось замедлить только к концу 2020 года.

Подобная динамика позволяет сделать вывод о том, что мероприятия, направленные на поддержку занятости и безработных граждан в период распространения коронавирусной инфекции, проводимые в Российской Федерации, не позволили достичь к концу 2020 года доковидного уровня. Это может быть следствием, в том числе, недоучета в отечественной практике накопленного зарубежного опыта.

В этой связи в рамках экспертной работы был изучен зарубежный опыт реализации мероприятий по содействию занятости и снижению безработицы, не использованных в России в 2020 году.

Проведенное изучение выявило, по крайней мере, четыре группы таких мероприятий:

- особые режимы занятости;
- социальная защита работников неформального сектора;
- программы создания/сохранения рабочих мест.

Особые режимы занятости

В зарубежных странах, как следует из открытых источников, в период пандемии активно использовались в широких масштабах особые режимы занятости: модель временной безработицы, модель повременного кредита; программа разделения работы; схемы краткосрочной работы.

1. Модель временной безработицы

Временная безработица² применяется в частном секторе и государственном секторе с участием частного капитала (например, железные дороги и почтовая служба). Механизм используется в периоды экономического спада и/или непредвиденных событий, таких, например, как техногенная авария.

В связи с кризисом, вызванным последствиями пандемии COVID-19, временная безработица признается как следствие форс-мажорных обстоятельств, что делает поддержку доступной не только для рабочих, но также и для «белых воротничков». Она также была распространена на временных работников и сотрудников бельгийских компаний, оказавшихся за границей или помещенных на карантин после возвращения из зараженного региона.

Работодатель может установить систему временной безработицы для работников, полностью приостановив исполнение трудового договора или

² Источник: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/temporary-unemployment-support>

установив систему краткосрочной работы. Схема распространяется на определенное количество сотрудников.

Полное (в течение всех дней недели) приостановление трудовых договоров возможно на 4 недели. По истечении 4 недель по крайней мере одна рабочая неделя должна предшествовать новому приостановлению (полному или частичному).

Также возможна временная безработица, устанавливаемая на меньший срок, например, на 3 дня в неделю или на одну неделю каждые две недели.

Сокращение рабочего времени должно быть официально закреплено коллективным договором на уровне сектора экономики или компании или внутренними правилами компании, согласованными с профсоюзами. Доход работников при временной безработице определяется с учетом последней месячной заработной платы работника и не может превышать 2 547,39 евро в месяц (с 2016 года). С января 2016 года работники получают 65% заработной платы вне зависимости от семейного положения.

Максимальный период временной безработицы в три месяца устанавливается в случаях, когда работодатель сокращает рабочее время до менее чем трех дней в неделю или, при двухнедельном графике, до одной недели и более чем двух дней работы на следующей неделе. Королевским указом максимальный период в 4 недели продлен на случаи, когда работа сокращена до менее чем двух дней в неделю.

Работники сохраняют договорные отношения с работодателем в периоды временной безработицы, даже если действие контракта приостановлено, при этом у них сохраняются все права, определенные контрактом.

Рабочие и служащие не защищены от увольнения во время временной безработицы, но оно может произойти только по истечении периода временной безработицы. Права трудящихся на пенсию, социальное обеспечение или медицинское обслуживание не нарушаются в период временной безработицы. Дни временной безработицы учитываются так же,

как и дни отпуска по болезни, при расчете всех пособий и финансируются из государственного бюджета социального обеспечения. Работодатель обязан уведомить местное отделение Национального бюро занятости (Office National de Sécurité Sociale — ONEM / Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening — RVA), Федеральное агентство, ответственное за выплату пособий по безработице, а также пострадавших работников и представителей работников не менее чем за одну неделю до перевода работников на условия временной безработицы.

В период с 1 февраля по 31 августа 2020 года в рамках антикризисного реагирования на последствия пандемии COVID-19, работники, находящиеся в режиме временной безработицы, получают пособие в размере 70% от их среднемесячной заработной платы (максимальная сумма составляет 2 754,76 евро). Работники, временно безработные из-за форс-мажорных обстоятельств, получают также надбавку в размере 5,63 евро в день сверх пособия по безработице. С пособия взимается подоходный налог в размере 26,75%. Работники получают аванс в размере 1 450 евро на время обработки их досье. В определенных ситуациях и секторах меры по временной безработице, связанные с противодействием последствиям пандемии COVID-19, могут быть продлены до 31 декабря 2020 года.

В результате кризиса, вызванного последствиями пандемии COVID-19, по состоянию на конец марта – начало апреля 2020 года схему временной безработицы использовали около 1,2 млн сотрудников, то есть около 30% всех работников. Инструмент хорошо зарекомендовал себя. Он имеет высокий уровень легитимности со стороны социальных партнеров и правительства, обеспечивает гибкость кадровой политики, проводимой работодателями, например, предоставляет возможность выбора: применять полную или временную безработицу.

Использование временной безработицы позволяет компаниям избежать увольнений в ситуациях временного избытка рабочей силы, сохранять человеческий капитал, экономить на обучении новых работников. Доходы

сотрудников также защищены в периоды временной безработицы, она не влияет на доступ к кредитам и льготам.

Один из негативных аспектов механизма временной безработицы — передача права на его использование коммерческой компании, тогда как выплата пособия по безработице производится за счет государственных средств. Возможны злоупотребления как со стороны работодателей, так и со стороны работников, в целях уклонения от уплаты налогов.

2. *Модель повременного кредита*

Повременный кредит — законодательно определенное право работника сократить продолжительность рабочего дня или недели или сделать временный перерыв в работе³. Существуют различные виды повременного кредита:

- обычный;
- по конкретным причинам (например, в связи с пандемией);
- в связи с завершением карьеры.

Право на *обычный повременный кредит* имеют лица, проработавшие у последнего работодателя не менее 2 лет и имеющие трудовой стаж не менее 5 лет. Возможен выбор одного из 4-х вариантов обычного повременного кредита:

- 12-месячный;
- 24-месячный, предусматривающий отработку 50% времени, если ранее в течение 12 месяцев продолжительность рабочего времени сотрудника составляла 75% нормальной;
- 60-месячный, предусматривающий отработку 20% времени, если ранее в течение 12 месяцев сотрудник работал на условиях полного рабочего времени;
- повременный кредит на 20%-ной основе — используемый в течение не менее 3 или 6 месяцев.

³ Источник: <https://www.partena-professional.be/en/knowledge-center/infoflashes/corona-end-career-time-credit-has-come-effect>

Основными пользователями права на получение повременного кредита являются женщины в возрасте до 50 лет. Сокращение рабочего времени может без каких-либо ограничений применяться сотрудниками в возрасте 50 лет и старше.

Учитывая неограниченный срок действия права на получение повременного кредита сотрудниками в возрасте 50 лет и старше, эту модель можно рассматривать как схему досрочного выхода на пенсию с неполным рабочим днем, облегчающую завершение карьеры, обычно сопровождаемую пропорциональным снижением заработной платы. При соблюдении требований (возраст, стаж и т.д.) сотрудники могут получать также «временное пособие» от Бельгийского национального бюро занятости (RVA). В этом случае сокращение рабочего времени не влияет на общий доход работника, но позволяет продлить трудовую жизнь.

Существует также возможность получения права на дополнительный повременный кредит продолжительностью до 3 лет для воспитания детей, оказания помощи больному родственнику, оказания паллиативной помощи или продолжения учебы.

Повременный кредит в связи с конкретными причинами, в т.ч. в связи с форс-мажорными обстоятельствами, в качестве которых рассматривается пандемия, введен в Бельгии для работодателей в частном секторе, чьи компании признаны министром труда находящимися в процессе реструктуризации или испытывающими трудности. Данная модель, введенная в марте 2020 года, действует до конца текущего года.

В условиях коронавируса сотрудники компаний, признанных находящимися в процессе реструктуризации или испытывающими трудности, получили возможность досрочного получения права на повременный кредит в связи с завершением карьеры и соответствующего денежного пособия за счет Бельгийского национального бюро занятости с 55 лет.

Повременный кредит в связи с завершением карьеры (onderbrekingsuitkering) предоставляется Бельгийским национальным бюро занятости. Размер пособия зависит от продолжительности трудового стажа. Позволяет работнику сократить продолжительность рабочего времени до неполного рабочего дня или на 20% до достижения пенсионного возраста.

Условия предоставления повременного кредита в связи с завершением карьеры: работник должен быть не моложе 55 лет; иметь стаж оплачиваемой работы 25 лет; проработать на последнем месте не менее двух лет.

Работник, выполнявший работы по дефицитной профессии, имеет право на получение повременного кредита в связи с завершением карьеры с 50 лет.

Размер пособия в связи с завершением карьеры в связи с форс-мажором увеличен до 70% (вместо 65%) прежней месячной заработной платы (максимум 2 754,76 евро). Помимо ежемесячного пособия по временной безработице, работник в условиях COVID-19 будет получать надбавку в размере 5,63 евро в день, оплачиваемую Бельгийским национальным бюро занятости. Пособие по временной безработице облагается специальным налогом в размере 26,75%.

Таблица 3

Продолжительность перерывов в работе в рамках модели повременного кредита

Причины использования модели	Максимальная продолжительность в течение рабочей карьеры	Продолжительность каждого периода	Иные правила
Обучение на курсах	36 месяцев	Полный рабочий день и 50% сокращение	Полный рабочий день и 50% сокращение
Воспитание ребенка в возрасте до 8 лет	51 месяц для всех причин, включая максимум 36 месяцев для обучения на курсах	возможны — не менее 3-х месяцев; 20% сокращение — не менее 6 месяцев	сокращение возможны только в тех случаях, если они определены применимым коллективным договором; договор может предусматривать
Уход за тяжелобольными членами семьи/ домохозяйства		1–3 месяца	максимальную продолжительность
Оказание паллиативной		1 возобновляемый	

Причины использования модели	Максимальная продолжительность в течение рабочей карьеры	Продолжительность каждого периода	Иные правила
помощи			перерывов в работе менее 51 или 36 месяцев
Уход за тяжелобольными детьми в возрасте до 18 лет		1–3 месяца	—
Уход за детьми-инвалидами до достижения ими возраста 21 года		Полный рабочий день и 50% сокращение возможны — не менее 3 месяцев; 20% сокращение — не менее 6 месяцев	—

3. Программа разделения работы (*Work-Sharing Program*)⁴

Разделение работы (*Work-Sharing*)⁵ — форма занятости, в рамках которой, как правило, два человека выполняют на условиях сокращенного рабочего дня или частичной занятости работу, ранее выполняемую одним человеком, занятым полный рабочий день.

Лица, занятые на подобных условиях, работают в команде и несут солидарную ответственность за выполнение установленного объема работы. Вознаграждение и продолжительность отпуска распределяется между работниками пропорционально отработанному времени. Отчисления на государственное страхование и пенсионное обеспечение также производятся на пропорциональной основе.

Программа разделения работы (*Work-Sharing Program*) в Канаде реализуется на основе соглашения работодателей, работников и правительства.

Программа предусматривает предоставление пособия по страхованию занятости работникам, соглашающимся на сокращение продолжительности

⁵ Источник: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/work-sharing/notice-covid-19.html>

обычного рабочего времени, и разделение работы на время «выздоровления» предприятия.

Программа помогает работодателям предотвращать увольнения в условиях временного снижения деловой активности по не зависящим от них причинам, удерживать квалифицированных и опытных работников, избегая тем самым издержек обучения новых сотрудников. Работникам программа позволяет сохранять работу, доходы и профессиональные навыки.

Среди преимуществ разделения работы — снижение текучести кадров и прогулов, поскольку согласованное распределение рабочего времени отвечает интересам работников. Кроме того, такая программа позволяет привлечь большее число работников из числа лиц, не имеющих возможность работать полный рабочий день, но желающих иметь постоянное рабочее место. Недостатками применения разделения работы являются административные издержки и риск разделенной ответственности.

Ключевые особенности программы разделения работы:

- участники программы — группа работников со схожими должностными обязанностями, соглашающихся сократить свое рабочее время в течение определенного периода;
- равное распределение работы: все участники программы соглашаются сократить свое рабочее время на одинаковую величину, измеряемую в процентах, и, соответственно, разделить объем выполняемой работы;
- ожидаемое сокращение рабочего времени должно составлять от 10% до 60%;
- возможность разделения рабочего времени, измеряемого в часах в течение одного дня или дней на протяжении рабочей недели или, что используется реже, поочередная работа по одной неделе в течение месяца.

Срок действия соглашения о разделении работы — не менее 6 и не более 26 недель подряд. Из-за пандемии COVID-19 правительство предоставило

работодателям, впервые заключающим подобное соглашение, возможность увеличить максимальный срок его действия до 76 недель. Правительством Канады в условиях пандемии были упрощены также и условия заключения соглашений о разделении работы.

4. Схемы краткосрочной работы

В период пандемии в зарубежных странах — как в странах ОЭСР, так и в государствах, не являющихся членами этой организации, широко использовались схемы краткосрочной работы (Short-time work — STW)⁶.

Термин «схемы краткосрочной работы» определен в материалах регламента Европейской комиссии 2020 года как «государственные программы, позволяющие фирмам, испытывающим экономические трудности, временно сокращать продолжительность рабочего времени сотрудников, предоставляя им поддержку доходов за счет средств государства за неотработанное время».

Схемы краткосрочной работы, согласно исследованиям ОЭСР, играют «экономически важную роль в сохранении рабочих мест во время экономического спада», и применяются путем предоставления фирмам субсидий для сокращения количества часов, отработанных каждым работником, вместо сокращения их числа. Используя субсидию, работникам платят как за отработанные часы, так и за неотработанное время, хотя при этом потеря дохода из-за сокращения их рабочего времени компенсируется не полностью.

В большинстве стран основная часть субсидий предоставляется государством, хотя компании также могут внести свой вклад.

Схемы STW предусматривают либо сокращение количества часов, отработываемых в течение ограниченного периода времени, (например, путем частичного приостановления действия трудового договора), либо

⁶ Источник: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/short-time-work>; <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/the-whys-and-wherefores-of-short-time-work/>

временное увольнение (например, при полном приостановлении действия трудового договора). В обоих случаях трудовой договор сохраняется и не расторгается. Таким образом, STW предоставляет работодателям возможность быть гибкими в решении кадровых вопросов в периоды временного экономического спада, не прибегая к увольнениям.

Схема STW привлекательна с точки зрения распределения рисков, поскольку распределяет негативные последствия экономических кризисов среди большего числа работников. Если стоимость найма и увольнения высока, она также может быть эффективнее альтернативных кадровых схем. В некоторых странах, например, в Великобритании, данная схема официально не применяется, но в других странах является частью институциональной инфраструктуры рынка труда. Кроме того, такие страны, как, например, Франция, разрешив временное использование схем STW во время рецессии, превратили ее в постоянно действующий механизм.

Для работодателя схема краткосрочной работы имеет дополнительное преимущество, заключающееся в сохранении профессионально подготовленных, высокопродуктивных работников, что снижает необходимость приема необученного персонала при улучшении экономической ситуации. Высокие затраты на увольнение и жесткая заработная плата также способствуют расширению использования схемы краткосрочной работы, что, в свою очередь, сокращает безработицу, вызванную рецессией. Работникам схема STW позволяет оставаться на рынке труда, даже при сокращенном рабочем времени и заработной плате, избегая снижения квалификации.

В качестве примера использования схемы STW можно привести опыт Германии. Согласно материалам Конфедерации Европейских профсоюзов, в соответствии с Социальным кодексом Германии III (SGB III, §95-§111) компенсация STW в этой стране может выплачиваться, если:

- по экономическим причинам или вследствие событий непреодолимой силы имеется значительное сокращение рабочего времени с потерей зарплаты, и если оно является временным;
- в соответствующем календарном месяце (правовом периоде) не менее одной трети рабочей силы на предприятии утратили заработок, превышающей 10% их ежемесячного валового вознаграждения.

При этом в каждом случае STW должна основываться на коллективном договоре, договоре подряда или индивидуальном трудовом договоре. В компаниях с производственным советом последний должен согласиться на использование STW в соглашении, заключаемом с работодателями (Betriebsvereinbarung)

Компенсация STW составляет 60% чистой заработной платы, которую работник теряет из-за сокращения рабочего времени (или 67%, если у работника есть хотя бы один ребенок). В 2018 году пособие STW предоставлялось для ежемесячной заработной платы, не превышающей 6 500 евро в западной Германии и 5 800 евро в восточной Германии. В некоторых секторах действуют коллективные соглашения, направленные на повышение уровня поддержки STW до 90% чистой заработной платы, утраченной из-за сокращения рабочего времени. Такие соглашения в основном действуют в таких отраслях, как металлургия или химическая промышленность, где заработная плата относительно высока. Напротив, в большинстве секторов с низкой заработной платой подобные соглашения не заключены.

STW в Германии ограничена сроком 12 месяцев. До 2015 года базовая продолжительность составляла 6 месяцев. Однако при наличии исключительных обстоятельств на рынке труда, максимальный срок может быть продлен до 24 месяцев в установленном порядке. Последний был использован во время кризиса в 2009 году.

Законодательство, принятое в Германии в марте 2020 года в связи с пандемией и действующее до декабря 2021 года, содержит следующие временные изменения ранее применяемой схемы STW:

- компенсация STW выплачивается, если кризисом затронуто уже 10% рабочей силы, в отличие от одной трети в обычное время;
- частичная или даже полная выплата взносов в фонд социального страхования производится не работодателем, а Федеральным агентством по трудоустройству;
- схема STW распространена на временных работников, ранее не включенных в эту схему.

С 17 марта 2020 года между профсоюзами и ассоциациями работодателей Германии было заключено несколько коллективных отраслевых соглашений, увеличивающих компенсацию STW: в киноиндустрии — до 100% чистой заработной платы; в металлообработке — 80–97%; в химической и автомобильной промышленности, секторе общественного питания — до 90%; в сфере текстильных услуг — 80%; в деревообрабатывающей промышленности и производстве пластмассовых изделий — 75%.

5. Социальная защита работников неформального сектора

Информация подготовлена по данным доклада ОЭСР об опыте социальной защиты работников, занятых в неформальном секторе, в условиях пандемии.⁷

Распространение коронавируса и направленные на его предотвращение противоэпидемические меры, такие, как широкомасштабное закрытие рабочих мест, оказали большое влияние на работников неформальной экономики во всем мире, особенно в развивающихся странах, где неформальная занятость доминирует.

⁷ Источник: <http://www.oecd.org/dev/HLM-Thematic-note-Informality-social-protection-post-COVID-19.pdf>

Многие страны использовали в условиях пандемии *схемы социальной защиты населения, не предусматривающие страховые взносы*, особенно программы денежных трансфертов, как правило, - неформальным работникам. Ряд страны адаптировали такие программы социальной помощи к условиям пандемии, смягчив условия получения денежных пособий (например, Алжир, Малайзия, Филиппины), увеличив их размер в рамках существующих программ (например, Чили, Египет) или расширив категории реципиентов в рамках как существующих, так и новых программ. Кроме того, несколько стран ввели программы временной денежной поддержки нуждающихся людей, наиболее пострадавших от кризиса.

Кризисная поддержка занятым в неформальном секторе в условиях пандемии оказывалась в ряде зарубежных стран также путем *введения временного моратория на выплату налогов и арендные платежи*.

В рамках усилий по смягчению социально-экономического воздействия кризиса COVID-19 на наиболее уязвимые группы населения несколько стран скорректировали программы социальной помощи работников неформального сектора экономики. Удалось быстро внедрить новые программы, не зависящие от доходов, активов или предыдущих взносов получателей. Ряд таких программ предполагает выплату работникам неформального сектора экономики, доходы которых оказались непосредственно связаны с противоэпидемическими мероприятиями (например, Колумбия, Марокко, Филиппины) целевых денежных средств в течение ограниченного времени. В некоторых случаях программы денежных трансфертов дополнялись программами *временных общественных работ*.

Одним из подходов к расширению социальной защиты в неформальной сфере явилось также предоставление различных форм социальной помощи, финансируемой за счет налогов, не предусматривающей страховые взносы.

Среди таких программ социальной помощи все большую популярность и распространенность в Африке, Азии и Латинской Америке приобретают *программы денежных выплат*. Эти программы нацелены на домохозяйства с

низкими доходами, иногда предусматривая определенные требования к их развитию или представлению без всяких условий.

Социальные пенсии - еще одна тенденция, получившая распространение в странах с низким и средним уровнем доходов. Эти пенсии, не предполагающие страховые взносы, обеспечивают базовый доход всем пожилым людям, даже в странах с низким доходом.

В последнее время повышенное внимание приобретают универсальные денежные переводы, - также называемый *универсальный базовый доход (UBI)*, гарантирующий выплаты каждому человеку, независимо от статуса занятости, дохода или средств, и позволяющие избежать дорогостоящих и длительных проверок нуждаемости. Существуют опасения по поводу дестимулирующих и распределительных эффектов UBI, а также того факта, что даже при достаточной финансовой обеспеченности эта схема не приводит к существенному сокращению бедности. В целом, схемы UBI могут стать важным элементом социальной защиты в неформальной сфере экономики.

Другим направлением снижения социальной незащищенности работников неформальной экономики является *расширение их охвата обязательным социальным страхованием* (медицинское, пенсионное, в связи с материнством, по безработице). Для поощрения развития данного направления используется широкий спектр инструментов, в том числе снижение для небольших фирм на временной основе уровня страховых взносов, внедрение упрощенных специальных механизмов для отдельных категорий работников, налоговых вычетов, содействующих уплате взносов, налоговых льгот и др.

Активные программы на рынке труда, такие как программы общественных работ (ПОР) и профессиональная подготовка/переподготовка, также стали активно использоваться для поддержки неформальной занятости в условиях пандемии во многих развивающихся странах. ПОР широко применяются в Африке, Азии и Латинской Америке в качестве инструмента

социальной политики, как правило, ориентированного на работников неформальной экономики. ПОР могут как способствовать формализации трудовой деятельности работников неформального сектора экономики, так и препятствовать переходу официальных работников на неформальную работу.

Анализ, проведенный ОЭСР по ключевым показателям неформальности для отдельных лиц и домохозяйств (КПВН), показал, что стратегия развития социальной защиты работников неформальной экономики должна включать три основных направления:

социальная защита бедных через схемы, не предусматривающие взносы в системы социального страхования;

распространение схем социальной защиты, предусматривающих взносы в системы социального страхования небедных работников неформального сектора;

стимулирование работодателей к внесению более высоких взносов на социальное страхование наемных рабочих и рабочих, находящихся в скрытых трудовых отношениях.

6. *Программа сохранения работников JobKeeper*

30 марта 2020 года Федеральное правительство Австралии объявило о начале реализации программы сохранения работников (JobKeeper)⁸, предусматривающей предоставление работодателям субсидии на заработную плату в качестве меры помощи в сохранении работников.

Условия программы предусматривают, что правомочный работодатель, столкнувшийся со снижением оборота, получит субсидию по программе JobKeeper при условии сохранения своих сотрудников. При этом работодатели должны гарантировать, что работники получают, как минимум, сумму, равную соответствующей ставке выплаты JobKeeper (до налогообложения).

Программа JobKeeper доступна для работодателей, которые по состоянию на 1 марта 2020 года вели бизнес в Австралии, имели целью

⁸ Источник: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2020C00409>

деятельность в основном в Австралии, или использовали франшизу в рамках международных операций, а также столкнулись со снижением оборота.

На начальном этапе (с 30 марта 2020 г. по 27 сентября 2020 г.) для участия в программе и получения субсидии работодатель должен был удовлетворять следующим условиям бизнеса с годовым совокупным оборотом:

в 1 млрд австралийских долларов или менее - снижение оборота товаров и услуг (GST – Good and services tax) на 30% или более по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (как минимум на протяжении 1–3 месяцев)⁹;

более 1 млрд австралийских долларов - снижение оборота товаров и услуг (GST– Good and services tax) на 50% или более, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (как минимум на протяжении 1–3 месяцев).

Большинство благотворительных организаций, зарегистрированных в Австралийской комиссии по благотворительным и некоммерческим организациям (ACNC), также имеют право на получение субсидии в рамках программы JobKeeper, если, по их оценке, оборот упал или, вероятно, упадет на 15 или более процентов, по сравнению с сопоставимым периодом прошлого года. Этот более низкий порог не применяется к университетам и негосударственным школам, являющимся зарегистрированными благотворительными организациями. Последние должны применять 30-процентный или 50-процентный порог так же, как и другие предприятия.

Программа распространяется на сотрудников в возрасте не моложе 18 лет или на сотрудников в возрасте 16 или 17 лет, не обучающихся в очной форме:

нанятых правомочным работодателем;

⁹ Источник: https://treasury.gov.au/sites/default/files/2020-08/Fact_sheet-JobKeeper_Payment_extension_1.pdf

являющихся постоянными, временными, долгосрочными временными сотрудниками (временные сотрудники, работающие более 12 месяцев) либо сотрудниками, работающими на условиях неполного рабочего времени;

являющихся резидентами Австралии в соответствии с Законом о социальном обеспечении 1991 г. (включая граждан Австралии, держателей постоянной визы и держателей визы специальной категории - Special Category Visa¹⁰).

Некоторые участники бизнеса также получают доступ к программе JobKeeper, если они соответствуют критериям правомочности. Правомочным в этом контексте являются лица в возрасте не моложе 18 лет или в возрасте 16 или 17 лет, не участвующие в очном обучении, которые:

являются индивидуальными предпринимателями, партнерами в партнерстве, совершеннолетними бенефициарами траста, акционерами или директорами компании;

активно занимаются бизнесом, осуществляемым организацией, не являющейся некоммерческой организацией;

являются резидентами Австралии в соответствии с Законом о социальном обеспечении 1991 г., включая держателя визы специальной категории, который является защищенным держателем SCV – Special Category Visa);

не получали иные платежи в рамках программы JobKeeper как сотрудник работодателя.

В период с 30 марта 2020 года по 27 сентября 2020 года размер выплат по программе JobKeeper, доступный для правомочных предприятий, составляет 1500 австралийских долларов за две недели на одного сотрудника или правомочного делового участника.

¹⁰Австралийская виза специальной категории (подкласс 444), выдается жителям Новой Зеландии, позволяет посещать, учиться, работать в Австралии неопределенный срок. Источник: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/special-category-visa-subclass-444>

Кроме того, в ходе экспертного установлено, что в период пандемии в ряде зарубежных стран использовались также *меры стимулирования работников к дистанционной/удаленной работе*¹¹.

В Бельгии, в связи с расширением масштабов применения удаленной работы («телеработы») работникам в период пандемии выплачивается пособие в размере до 127 евро в месяц для «достижения баланса между работой и личной жизнью». Пособие предоставляется для покрытия расходов на отопление, электричество, приобретение недорогого офисного оборудования или других необходимых материалов и не облагается отчислениями на социальное страхование.

Для представления родителям возможности совмещения удаленной работы с обязанностями по уходу за детьми, в Бельгии был введен внеочередной оплачиваемый коронавирусный отпуск по уходу за ребенком для родителей с детьми в возрасте до 12 лет. При этом размер выплат увеличен в 1,5 раза для неполных семей и семей с ребенком-инвалидом.

В Японии продвижение телеработы и расширение ее масштабов поддерживалось путем предоставления новых субсидий МСП для покрытия расходов на внедрение современных систем связи с целью использования телеработы, а также чрезвычайных и срочных кредитов фрилансерам и самозанятым.

Представляется целесообразным рекомендовать использование вышеперечисленных групп мероприятий поддержки занятости и безработных в российской практике, в том числе, в период пандемии.

¹¹ Источник: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-en/index.htm#DE>.