

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОЗАНЯТЫХ ГРАЖДАН

Покида А.Н., Зыбуновская Н.В.¹

Аннотация

Статья основана на результатах научно-исследовательской работы по изучению деятельности самозанятых граждан. Целью выполненного исследования являлся анализ сущности самозанятости как социально-экономического явления, масштабов его распространенности, анализ предпринимаемых государством мер по легализации самозанятых и созданию благоприятных условий их деятельности, а также предложения по их корректировке. Информационную и эмпирическую базу исследования составили нормативно-справочные материалы, научные публикации и результаты социологических опросов, в том числе проведенных авторами. Выполненный анализ показывает, что самозанятость представляет особый вид предпринимательской деятельности, однако трудно поддающийся государственному регулированию в силу своего преимущественно «теневого» характера. Масштабы самозанятости значительны как за рубежом, так и в России. По данным социологического опроса, доля самозанятых в общей численности занятого российского населения составляет 22%, при этом 64% самозанятых работают без регистрации своей деятельности, не уплачивая ни налоги, ни страховые взносы.

В последние годы государством предпринимаются различные меры по легализации деятельности самозанятых, но эти меры на данный момент большей частью носят экспериментальный характер. Как правило, они связаны с налогообложением, упрощением регистрации самозанятых в налоговых органах и дальнейшей коммуникации с ними. Государственному регулированию деятельности данной группы граждан препятствует отсутствие в российском законодательстве единого для всей законодательной системы определения «самозанятость», а также общепринятых критериев отнесения граждан к самозанятым. Результаты социологического опроса показывают, что инициативы государ-

¹ Покида Андрей Николаевич – кандидат социологических наук, директор Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: pokida@ranepa.ru

Зыбуновская Наталья Владимировна – научный сотрудник Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: nzyub@ranepa.ru

ства на текущий момент не находят ощутимой поддержки со стороны самих самозанятых граждан, что во многом связано с их недоверием к органам государственной власти, а также с отсутствием реальных стимулов для перехода в легальное поле, в частности обеспечения социальными гарантиями. В статье приводятся предложения по совершенствованию механизма легализации деятельности самозанятых с учетом мнений и оценок самих граждан, работающих на основе самозанятости.

Ключевые слова: государственное регулирование самозанятости; индивидуальное предпринимательство; правовой статус; рынок труда; самозанятость; «теневая» занятость.

Введение

С научно-техническим прогрессом произошли трансформационные процессы в сфере труда, где отмечается сужение классической (полной) занятости, которая основывалась в индустриальном обществе на постоянстве ее основных характеристик. Занятость характеризовалась наличием трудового договора, определенного места работы, в том числе помещений для осуществления трудовых функций, регламентированного рабочего времени и времени отдыха, фиксированной заработной платы и др. По словам Попова Ю.Н. и Шевчука А.В., «между занятостью и безработицей существовала четкая грань» (Попов, Шевчук, 2005). Работники в процессе всей своей трудовой карьеры, как правило, редко меняли как сферу приложения своего труда (профессию), так и место работы (организацию, предприятие). Таковую «стандартную» занятость сопровождали четко обозначенные формы социальной защиты, что придавало определенную стабильность жизни работника.

Сегодня общая тенденция рынка труда – повышение распространенности нестандартной занятости, в основе которой лежит мобильность рабочих ресурсов и снижение зависимости работника от работодателя (временная работа, неполное рабочее время, работа по совместительству, разделение рабочего места, «виртуальное предприятие» и др.). Нестандартные формы занятости трудно поддаются контролю государства, часто представляя собой «теневую» занятость, которая не отражается в официальных документах. Еще одна область, сильно отличающаяся по своим характеристикам от стандарта, где не хватает правовой определенности, – самозанятость.

Среди самозанятых выделяются различные группы граждан, в частности по критерию официального оформления трудовой деятельности. Часть самостоятельно занятых граждан трудится на неформальной основе, т.е. не уплачивает ни налоги, ни страховые взносы. При этом такие граждане бесплатно пользуются общественными благами. В итоге, с одной стороны, государственный бюджет недополучает часть возможных доходов, с другой – самостоятельно занятые граждане, находясь «в тени», лишают себя права на получение страховой пенсии в будущем, так как не производят отчислений в пенсионный фонд и их трудовой стаж не регистрируется.

Следовательно, можно назвать основные причины необходимости для государства легализации самозанятости. Это потребность в дополнительных налоговых поступлениях в государственный бюджет и снижение нагрузки на социальные внебюджетные фонды. Кроме того, перевод самозанятых в официальную экономику может способствовать развитию их предпринимательской инициативы, поскольку расширяются возможности по саморекламе, кредитованию, получению займов, поиску клиентов и др.

В этой связи весьма важным является определение правового статуса самозанятых (единого для всей законодательной системы), законодательное определение критериев самозанятости, прав и обязанностей самозанятых. Отсутствие определенности в правовом статусе самозанятых влечет за собой угрозу их привлечения к административной, налоговой или уголовной ответственности за незаконное предпринимательство.

Самозанятость как социально-экономическое явление

Сущность самозанятости заключается в том, что человек сам находит себе оплачиваемую работу для удовлетворения своих личных потребностей и потребностей своей семьи. Вознаграждение он получает за материальный результат своего труда или за оказанные услуги, выполненные работы. Основным направлением деятельности самозанятых является сфера потребительских товаров, услуг, работ (например, услуги по преподаванию, по уходу за больными, по уборке помещений, перевозке пассажиров и др.). Самозанятые могут контактировать со многими заказчиками, тем самым избегая финансовой и организационной зависимости. Особенность самозанятости состоит в том, что работодатель и работник здесь совмещаются в одном лице.

Классификация по статусу занятости Международной организации труда (МОТ), одобренная 13-ой Международной конференцией статистиков труда МОТ (1982 г.), основана на дихотомии оплачиваемой работы по найму и самозанятости (*self-employment jobs*). «Главными критериями, определяющими статус занятости, являются отношение к владению средствами производства, степень экономического риска и самостоятельность при принятии управленческих решений» (В тени регулирования..., 2014, с. 474).

К самозанятости, согласно методологии МОТ, относятся четыре основные группы, среди которых не только работающие индивидуально, но и использующие наемный труд: «индивидуальные предприниматели, не использующие наемный труд (*own-account workers*)», «предприниматели некорпоративного бизнеса, использующие наемный труд (*employers*)», а также члены производственных кооперативов (*members of producers' cooperatives*) и неоплачиваемые работники семейных предприятий (*contributing family workers*) (там же, с. 475)². Отметим, что именно представителей первой группы чаще называют самозанятыми.

² Indicator description: Employment by status in employment. ILOSTAT. URL: <https://ilostat ilo.org/resources/methods/description-employment-by-status/> (дата обращения: 26.02.2020).

Российские статистические органы (Росстат) с учетом международных стандартов выделяют группу «самостоятельно занятых» («трудящихся на самообеспечении»): «это лица, самостоятельно или с одним или несколькими деловыми партнерами осуществляющие деятельность, приносящую доход, и не нанимающие наемных работников на постоянной основе. Все деловые партнеры в этом случае являются лицами, самостоятельно занятыми. Партнеры могут быть или не быть членами одной семьи или одного домашнего хозяйства» (с. 13)³. Следовательно, подчеркивается отсутствие наемных работников, что отделяет данную категорию от работодателей.

Выборочные обследования рабочей силы, проводимые Росстатом, представляют данные по статусу занятости по месту основной работы, где среди работающих не по найму (доля которых в общей численности занятого населения составила на 2018 г. 6,8%) самозанятые имеют численное превосходство над другими группами, входящими в данную категорию. В общей численности занятых в экономике доля самостоятельно занятых составляет 5% или в численном представлении примерно 3,5 млн человек (Социальное положение, 2020). При этом в группу самозанятых Росстат включает лиц, у которых основная работа была: на предприятии, в организации со статусом юридического лица (например, организация в форме ООО без найма работников); в сфере предпринимательской деятельности без образования юридического лица; в собственном домашнем хозяйстве по производству продукции сельского, лесного хозяйства, охоты и рыболовства для продажи или обмена (Обследование рабочей силы, 2019). Основную часть составляют занятые предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, включая фермеров и лиц, занятых на индивидуальной основе. Стоит отметить, что статистические данные о количестве самозанятых не охватывают значительное количество граждан, которые занимаются предоставлением различного рода услуг или работ населению неофициально.

Безусловно, статистические данные являются весьма важным источником информации о занятости населения, однако социологические опросы дают большее представление о масштабах самозанятости, в частности, не только о включенности граждан в самозанятость, являющуюся для них основной работой, но и о возможности таким способом подрабатывать в дополнение к основной работе по трудовому договору. Следует также отметить, что при продуманной и корректной методике опроса возможно получить вполне достоверную эмпирическую информацию о тех группах самозанятых, которые оказываются за пределами статистического учета, например, информацию о производстве продукции массового потребления и предоставлении услуг населению неофициально.

В научной литературе представлены различные подходы к определению понятий «самозанятые» и «самозанятость».

³ Основные методологические и организационные положения по проведению выборочного обследования рабочей силы. Утверждены Приказом Росстата от 30.06.2017 N 445. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/pr445-17.pdf (дата обращения: 26.02.2020).

Одни ученые рассматривают данные понятия в широком смысле, где суть составляет самостоятельная деятельность (т.е. осуществляемая «лично»). Поэтому, согласно данному подходу, к самозанятым относятся все работающие не по найму. Например, в широком плане рассматривает самозанятость Е.А. Абрамова: под самозанятыми она понимает «владельцев малых, микропредприятий, предпринимателей, занятых индивидуальной трудовой деятельностью без образования юридического лица, занятых в домашних хозяйствах» (Абрамова, 2012, с. 9). Такой формальный подход объединяет, по сути, абсолютно разные группы занятых, имеющие различные цели и принципы деятельности, в одну общую категорию.

Широкого подхода придерживаются и такие авторы, как Н.М. Воловская, Л.К. Плюснина, А.В. Русина, А.В. Иноземцева, считая самозанятость первичной для предпринимательства, поскольку в ней заложены такие свойства, как «активность, инициативность, самостоятельность, риск, творчество, организованность» (Воловская, Плюснина, Русина, Иноземцева, 2018, с. 23).

Предпринимателями, но имеющими определенные особенности, считает самозанятых Е.Г. Крылова, подчеркивая неформальный характер их деятельности: «это физические лица, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью для получения прибыли в качестве средств к существованию, в этой связи устраиваться на работу им нет никакой необходимости» (Крылова, 2017, с. 11).

А.В. Бурлак следующим образом определяет самозанятых: ««самозанятые граждане» сочетают в себе характеристики собственника капитала, работодателя и управленца. Основное их отличие от других социальных групп – наличие функций управления капиталом и личного труда позволяет определять их как пограничный слой в классе мелких собственников» (Бурлак, 2016, с. 177).

Е.С. Крюкова и В.Д. Рузанова являются сторонниками «узко-специального понимания этой категории граждан». Авторы считают, что следует различать «индивидуальных предпринимателей (как зарегистрированных, так и осуществляющих свою предпринимательскую деятельность без государственной регистрации) и самозанятых лиц, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя» (Крюкова, Рузанова, 2018).

Разделяют понятия «предпринимательство» и «самозанятость» О.Н. Грабова и А.Е. Суглобов, акцентируя внимание на «личном трудовом участии» самозанятых: «Самозанятые лица – это граждане, самостоятельно осуществляющие на свой риск основанную на личном трудовом участии деятельность по оказанию услуг, выполнению работ для физических лиц, направленную на систематическое получение прибыли; не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей; не имеющие наемных работников» (Грабова, Суглобов, 2017, с. 109).

Присутствует и такая точка зрения, которая отделяет самозанятость от предпринимательства, аргументируя это тем, что в отношении самозанятости некорректно применять понятие «прибыль» (Землянухина, Землянухина, 2018; Костюк, 2017 и др.). Получение прибыли относится исключи-

тельно к предпринимателям с наемными работниками; в отношении самозанятых следует употреблять понятие «доход».

Перечисленные определения самозанятости акцентируют внимание на ее различных сторонах и особенностях, тем не менее дополняя имеющуюся в научной среде информацию об этом сложном и неоднозначном явлении. На наш взгляд, самозанятость как форма экономической активности представляет собой предпринимательскую деятельность, однако со своими особенностями. Она ведется физическими лицами самостоятельно, на свой страх и риск, с использованием собственной инициативы при принятии решений, при условии привлечения своих собственных ресурсов, без использования труда наемных работников. При этом самостоятельная занятость может быть не только единственным способом дохода, но и дополнительным заработком во время, свободное от исполнения обязанностей по трудовому договору.

Международный опыт регулирования деятельности самозанятых граждан

По оценкам экспертов, явление самозанятости охватывает значительную часть работающего населения. Согласно данным Международной организации труда (МОТ), на ноябрь 2019 г. самостоятельные работники (не имеющие наемных работников – own-account workers) составляли в целом по миру 33,7% от общего числа занятых⁴. При этом следует учитывать, что доля самозанятых варьируется по разным странам, что, в частности, зависит от уровня их экономического развития. Так, например, в США самозанятость составила 3,8%, в Германии – 5,3%, во Франции – 7,2%, в Испании – 10,6%. Значительно выше доля самозанятых в развивающихся странах, например, в Иране – 36,2%, в Индии – 62,2%.

Несколько иную, отличную от данных статистического учета, картину самозанятости демонстрируют результаты социологических опросов. Так, по данным исследования «независимой работы» (Independent work) международной консалтинговой компании McKinsey&Company, проведенного в 2016 г., независимые работники составляют 20–30% в общей численности трудоспособного населения США и стран ЕС-15 (Independent..., 2016). Например, в США – 27%, в Германии – 25%, во Франции – 30%, в Испании – 31%. Результаты о численности независимых работников были получены по итогам социологического опроса 8000 респондентов по Европе и в Соединенных Штатах. В группу независимых работников (самозанятых) включались работники по основной и дополнительной занятости, предоставляющие различные услуги, работы или товары, а также получающие доход от сдачи в аренду жилья. В число самозанятых не включались работни-

⁴ Status in employment – ILO modelled estimates, Nov. 2018. URL: https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx;ILOSTATCOOKIE=7mG11VVAKAbLwIT3446x-Y0ue7QqXyNq3o0R3rKnOGn37v6iogJ2!-1292775148?MBI_ID=32&_adf.ctrl-state=ubxhadcd3_4&_afLoop=358347259128454&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D358347259128454%26MBI_ID%3D32%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1795lrl725_4 (дата обращения: 22.01.2020).

ки, которые привлекались предприятиями к работе на основе аутсорсинга для технической поддержки компаний, уборки, безопасности. Исключались также работники, состоящие в долгосрочных или постоянно возобновляемых отношениях с компанией.

Авторы другого исследования Д. Бегенхольд, Р. Клингмайр и Ф. Кандуч приводят информацию о доле самозанятых в общем числе индивидуальных предпринимателей в странах ЕС, которая весьма значительна и составляет в среднем 71,44% (Bögenhold, Klinglmair, Kandutsch, 2017). По мнению указанных авторов, самозанятость является мельчайшей формой предпринимательства. Она представляет собой предприятия с владельцем и единственным работником в одном лице. В эту группу входят, в частности, фрилансеры, чья деятельность не учитывается официальной статистикой.

Проблема учета количества самозанятых связана с различным пониманием данного явления в зарубежных странах и рассматривается в зависимости от национального контекста (см.: Pedersini, Coletto, 2009).

Например, в Чешской Республике предприниматель – это лицо, осуществляющее экономическую деятельность самостоятельно, за свой счет и на свой страх и риск в целях получения дохода и прибыли. В этой группе люди, которые нанимают работников, определяются как предприниматели, а люди, работающие в одиночку на своем собственном предприятии, классифицируются как «own-account workers» – самозанятые.

Во Франции в категорию самозанятых входят самозанятые работники без наемных работников, работодатели, работники сельского хозяйства, а также люди, работающие в семейном бизнесе.

Наличие значительного количества самозанятых предусматривает законодательное регулирование их деятельности. Так, в ряде зарубежных стран для самозанятых предусмотрена своя система налогообложения. Например, в США самозанятые платят налог на самозанятых – Self-employment tax⁵, который включает платежи в систему социального страхования и систему здравоохранения, в совокупности 15,3%. При этом установлен минимальный необлагаемый налогом доход. Ставки подоходного налога для самозанятого населения в США прогрессивные и зависят от размера дохода.

Аналогичное налогообложение самозанятых в Великобритании, где самозанятые должны платить подоходный налог (Income tax) и взносы в систему национального страхования (National Insurance contributions)⁶. При этом налоговые выплаты самозанятых также зависят от размера полученных доходов.

Для регулирования российской самозанятости особый интерес представляет аналогичный опыт стран постсоветского пространства, в частности республик Беларусь и Казахстан.

В Беларуси установлены ставки единого налога для физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и осущест-

⁵ Частный предприниматель: налог на самозанятых. Sole Proprietor: Self-Employment Tax. URL: <http://solven.pro/sole-proprietor-self-employment-tax/> (дата обращения: 22.01.2020).

⁶ Как открыть бизнес в Великобритании. URL: http://britainrus.co.uk/stats/Kak_otkryt_biznes_v_Velikobritanii/ (дата обращения: 22.01.2020).

вляющих различные виды профессиональной деятельности. Размер ставок зависит от того вида деятельности, которым занимается самозанятый, а также различается в зависимости от областей и районов. Например, в г. Минске самозанятые, работающие в области предоставления парикмахерских и косметологических услуг, должны выплачивать на 2019 г. в пересчете на российские рубли около 3000 руб. в месяц. Самозанятые репетиторы – около 1000 руб. в месяц.

В Республике Казахстан с 1 января 2019 г. введен Единый совокупный платеж на самозанятых (ЕСП)⁷. Данный налог заменяет четыре платежа: индивидуальный подоходный налог и социальные платежи в фонды социального, социально-медицинского страхования и пенсионные выплаты в Единый накопительный пенсионный фонд (ЕНПФ).

Размер ЕСП за месяц составляет 1-кратный размер месячного расчетного показателя (МРП) для физических лиц, проживающих в городах республиканского и областного значения, столице (в перерасчете на российские рубли порядка 400 руб.), и 0,5 МРП (около 200 российских руб.) – для физических лиц, проживающих в других населенных пунктах. Плательщиками ЕСП являются физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, которые не используют труд наемных работников и оказывают услуги исключительно физическим лицам. При этом размер дохода плательщиков ЕСП не должен превышать 1175 МРП в год. Следует отметить, что уплата такого налога позволяет самозанятым работать в легальном поле, а также участвовать в системе обязательного медицинского страхования, дает право производить пенсионные накопления и получать социальные выплаты, например, в случае утраты трудоспособности.

Государственное регулирование самозанятости в Российской Федерации

По различным экспертным оценкам, в Российской Федерации насчитывается до 20 млн самозанятых граждан⁸.

Например, Аналитический центр НАФИ в 2017 г. по результатам опроса представил следующие данные: доля самозанятых в общей численности занятого населения составила 18%, из них по основной работе – 11%, по дополнительной работе – 7%, что в численном выражении составляет примерно 16 млн работников⁹. Согласно информации НАФИ, граждане самостоятельно делали выбор, идентифицируя себя как не имеющие постоянной работы, не состоящие в штате и самостоятельно осуществляющие поиск заказчиков.

⁷ Единый совокупный платеж – кто платит, размер, срок и порядок уплаты. URL: <http://egov.kz/cms/ru/articles/edinyiplatezh> (дата обращения: 22.01.2020).

⁸ Власти добрались до самозанятых: как отобрать доходы у 20 миллионов россиян. МКРУ. 01.04.2018. URL: <https://www.mk.ru/economics/2018/04/01/vlasti-dobralis-do-samozanyatykh-kak-otobrat-dokhody-u-20-millionov-rossiyan.html> (дата обращения: 22.01.2020).

⁹ Фрилансеров в России уже 18%. Аналитический центр НАФИ. 24.11.2017. URL: <https://nafi.ru/analytics/frilanserov-v-rossii-uzhe-18/> (дата обращения: 26.02.2020).

По данным социологического исследования Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга ИОН РАНХиГС, проведенного в 2019 г.¹⁰, доля самозанятых в общей численности занятого населения составляет 22%. Из них по основной работе – 10% и по дополнительной работе – 12%. В численном представлении общее число самозанятых составляет 16–17 млн человек.

Полученные цифры несколько отличаются от официальных данных статистики. При отнесении занятого населения к группе самозанятых использовались следующие критерии:

- физические лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью без найма работников по основной или дополнительной занятости (в том числе индивидуальные предприниматели, не имеющие наемных работников);
- отсутствие работодателя;
- выполнение работ, оказание услуг или реализация товаров собственного производства физическим (юридическим) лицам;
- регулярность самостоятельной занятости (постоянная или временная занятость);
- юридический статус занятости (оформленная/неоформленная).

В рамках данного исследования в группу самозанятых не включались граждане, которые производят работы или товары для своего собственного потребления (например, работа на садово-огородных участках, работа по дому), а включались только те граждане, деятельность или занятие которых приносит материальный доход. Не учитывались также граждане, которые занимаются сдачей квартир в аренду.

Полученные данные показывают, что существенная часть самозанятых трудится вне правового поля – 64% (это порядка 10–11 млн самозанятых граждан). При этом по основной работе не оформляет свои отношения с заказчиками или уполномоченными органами каждый второй самозанятый, а по дополнительной работе число таких самозанятых выше и достигает 2/3.

Причины распространенности самозанятости на отечественном рынке труда, в том числе «теневой» самозанятости, как показывают данные социологического исследования, во многом связаны с общим уровнем социально-экономического развития страны, действующей системой налогообложения. На эти факторы, влияющие на формирование самостоятельной занятости, обращают внимание и зарубежные исследователи (*The partial renaissance*, 2000; Torrini, 2005).

¹⁰ Здесь и далее, если не указано иное, приведены данные социологического опроса, проведенного Научно-исследовательским центром социально-политического мониторинга ИОН РАНХиГС с 15 по 23 мая 2019 г. Целевая аудитория представляет все занятое население Российской Федерации, имеющее постоянную или временную работу (доходное занятие), независимо от ее официального оформления. Опрошено 1215 респондентов в возрасте 18 лет и старше в 27 субъектах Российской Федерации по выборке, репрезентирующей генеральную совокупность по основным социально-демографическим и профессиональным характеристикам занятого населения. Опрос проведен методом индивидуального формализованного интервью по месту работы или жительства респондентов.

В этой связи вполне уместно привести данные социологического опроса об оценке населением налоговой политики в стране. По мнению каждого второго респондента, текущая фискальная политика не является справедливой. Кроме того, среди основных трудностей, препятствующих предпринимательской деятельности, преобладают финансовые: отсутствие достаточных средств для занятия частной и предпринимательской деятельностью и большие налоги. На этот факт указали 56,3 и 47,1% респондентов соответственно.

Специфика российской самозанятости связана с ее вынужденным характером. Результаты опроса показывают, что определяющим аргументом выбора гражданами самостоятельной занятости (независимо от ее юридического статуса – официальная или неофициальная) является возможность повышения своих доходов. Это справедливо по отношению и к самозанятым, для которых данная профессиональная деятельность является основным и единственным источником дохода, и к гражданам, которые являются самозанятыми по дополнительной работе (рис. 1).

Рисунок 1

Основные причины распространенности самозанятости на рынке труда, % по каждой выделенной категории



Источник: По данным социологического опроса 2019 г. – РАНХиГС.

При анализе характера причин распространенности самозанятости необходимо обратить внимание на позицию «отсутствие достойной (интересной) работы по найму». Значимая доля граждан среди самозанятых по основной и дополнительной работе сообщила об этом: 44,3 и 42,4% соответственно, что указывает на наличие проблемы нехватки достойных рабочих мест в формальной экономике.

Если условно разделить основные причины распространенности (привлекательности) самостоятельной занятости с точки зрения вынужденного выбора (возможность повысить доходы, отсутствие достойной (интересной) работы по найму и др.) и собственной инициативы (самостоятельная организация труда, возможность самостоятельного выбора деятельности и др.), можно выделить следующие три группы.

Первая группа составляет 20,4% самозанятых, для которых самостоятельная занятость связана исключительно с вынужденным выбором данной деятельности.

Вторая группа составляет 67,0% самозанятых, для которых вынужденный выбор данной деятельности в какой-то мере сочетается с поиском организационных преимуществ.

Третья группа составляет 12,4% самозанятых, для которых самозанятость – собственный выбор, она для них, по сути, выступает образом жизни.

Как видно из приведенных данных, для значительной части самозанятых выбор данной формы профессиональной деятельности связан скорее с вынужденным характером, нежели с собственным выбором.

Одним из основных факторов, влияющих на включенность работников в самостоятельную занятость, в том числе неоформленную официально, является низкая значимость социальных гарантий в официальном секторе экономики.

Например, в общественном мнении сформировалось стойкое недоверие к пенсионной системе, к отсутствию возможности получить от государства защиту в случае необходимости. Получение «белой» заработной платы в настоящее время не является гарантией получения достойной пенсии в будущем или получения ее в принципе, что явно не способствует притяжению граждан в официальную экономику. Как показывают данные опроса, доля занятых граждан, согласных с тем, что официальная «белая» заработная плата является гарантией достойной пенсии, за три года сократилась с 52,4 до 40,3%. И, напротив, респонденты чаще стали указывать на необходимость рассчитывать только на себя, а не ждать помощи от государства. Об этом три года назад сообщили 75,7% занятых граждан, сейчас 79,4%.

Учитывая масштабность, «теневой» и вынужденный характер самозанятости, неслучайно, что в Российской Федерации вопросы регулирования деятельности самостоятельно занятых граждан в течение ряда лет обсуждаются на различных уровнях государственного управления. Зачастую они носят весьма дискуссионный и острый характер. В своих выступлениях первые лица государства неоднократно обращались к данной теме.

Первое поручение о подготовке соответствующего законопроекта, направленного на определение статуса и условий деятельности самозанятых, было дано Президентом РФ еще в конце 2013 г.¹¹

Особый масштаб дискуссия на данную тему приобрела после обращения Президента РФ к Федеральному Собранию в декабре 2016 г., когда В.В. Путин обозначил легализацию и определение правового статуса самозанятых граждан как один из важнейших вопросов¹². В 2018 г. главой государства отмечалось, что одной из стратегических задач на ближайшие шесть лет является обеспечение благоприятных условий осуществления деятельности самозанятых граждан¹³.

Государством предпринимаются конкретные меры по легализации деятельности самозанятых, т.е. тех граждан, которые ведут свою деятельность «в тени», не имея соответствующей регистрации в налоговых органах.

Так, в 2013 г. предлагалось ввести патенты для самозанятых. Патентная система для самозанятых по замыслу представляла единый фиксированный платеж, как предлагалось, в размере, не превышающем 20 тыс., независимо от вида профессиональной деятельности. Страховые взносы должны были включаться в стоимость патента. Однако данная мера не получила своей реализации.

Еще одна инициатива государства была введена в действие с 2017 г.: она временно освобождала отдельные категории самозанятых граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями (ИП), от налоговых выплат¹⁴. «Налоговые каникулы» подразумевали освобождение самозанятых репетиторов, лиц, занимающихся уборкой жилых помещений и ведением домашнего хозяйства, присмотром и уходом за детьми, больными и пожилыми лицами, от уплаты НДФЛ и страховых взносов на 2017 и 2018 гг. при условии их регистрации в налоговых органах и отсутствия наемных работников. Далее зарегистрированный самозанятый должен решать, платить ли ему НДФЛ по ставке 13%, оформить свою деятельность как ИП или прекратить работать таким образом, то есть закрыть свое дело.

Важно отметить, что «налоговые каникулы» законом были предусмотрены только для трех категорий самозанятых, которые в общем объеме самозанятости составляют менее 3%¹⁵. При этом субъекты РФ получили право устанавливать и другие виды услуг, освобождающихся от налогообложения.

¹¹ Перечень поручений по реализации Послания Федеральному Собранию. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/20004> (дата обращения: 22.01.2020).

¹² Послание Президента Совету Федерации. 1 декабря 2016 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 22.01.2020).

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения: 22.01.2020).

¹⁴ Федеральный закон от 30.11.2016 N 401-ФЗ (ред. от 27.11.2018) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207915/e625deadfee87da5d5eb6e1866ae6969140b685b/#dst100688 (дата обращения: 22.01.2020).

¹⁵ Гидирим Алексей. Поколение мобайл, или Что происходит с рынком труда. URL: https://youdo.com/files/Youdo_Report-Online_Generation.pdf (дата обращения: 22.01.2020).

«Налоговые каникулы» для указанных категорий самозанятых были продлены до 2020 г.¹⁶, хотя, судя по результатам, предпринятые государством меры по легализации самостоятельной занятости не привели к ожидаемым результатам. По официальным данным, к началу 2019 г. за весь период функционирования «налоговых каникул» в качестве самозанятых зарегистрировалось лишь 3 тыс. граждан¹⁷.

Для самозанятых граждан такая легализация их деятельности, как представляется, является бесперспективной, поскольку по окончании льготного периода они должны будут оплачивать налоги и социальные отчисления, которые для них являются очень значимой величиной относительно их потенциальных доходов, размер которых не всегда прогнозируем, и часто они нерегулярные, а для части таких самозанятых весьма небольшие. Поэтому нет уверенности в том, что и уже легализовавшиеся самозанятые после окончания «налоговых каникул» не попытаются уйти «в тень».

Со стороны государства предлагались и другие меры по легализации самозанятости. Например, предлагалось ввести налог на тунеядство, что было обосновано тем, что неработающие официально люди пользуются бесплатными социальными услугами (образованием, медициной и др.), но не производят при этом отчислений в государственную казну¹⁸. Противники введения такого налога считают, что он не согласуется с действующей Конституцией страны.

Предлагалось регистрировать самозанятых в качестве особого вида ИП¹⁹.

Важным шагом в направлении легализации деятельности самозанятых граждан стало принятие в 2017 г. Федерального закона N 199-ФЗ, который, по сути, выделял таких граждан в самостоятельную группу субъектов предпринимательской деятельности: «в отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом могут быть предусмотрены условия осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя»²⁰.

Однако в российском законодательстве до сих пор отсутствует однозначная трактовка понятий «самозанятые», «самозанятость».

В 2018 г. Минюст России предложил рассматривать самозанятых как новую категорию субъектов малого предпринимательства и выделил следующие критерии отнесения к самозанятым:

¹⁶ Федеральный закон от 30.11.2016 N 401-ФЗ (ред. от 27.11.2018) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207915/e625deadfee87da5d5eb6e1866ae6969140b685b/#dst100688 (дата обращения: 22.01.2020).

¹⁷ Статистика по самозанятым гражданам. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/selfemployed/ (дата обращения: 22.01.2020).

¹⁸ Неработающие заплатят не только за «тунеядство», но и за имущество. URL: <https://www.ridus.ru/news/260698> (дата обращения: 22.01.2020).

¹⁹ Борис Титов: «Самый простой способ создания института самозанятых – в качестве особого вида ИП». URL: <http://www.garant.ru/news/892915/> (дата обращения: 22.01.2020).

²⁰ Федеральный закон от 26.07.2017 N 199-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 23 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220896/ (дата обращения: 22.01.2020).

- «физические лица, осуществляющие основанную исключительно на личном участии предпринимательскую деятельность по продаже произведенных такими лицами товаров, оказанию услуг, выполнению работ для физических лиц, в том числе во время, свободное от исполнения обязанностей по трудовому договору;
- не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей;
- представившие уведомления об осуществлении указанной деятельности в налоговый орган в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах»²¹.

Следует отметить, что такой подход разграничивает понятия «самозанятые» и «индивидуальные предприниматели», что позволяет выделить самозанятых в самостоятельную группу и юридически закрепить их статус. Данный проект формализует рассматриваемое понятие для внесения изменений в Закон о занятости²². Однако данный законопроект так и не поступил на рассмотрение в Государственную Думу.

С 1 января 2019 г. в четырех субъектах Российской Федерации (г. Москва, Московская область, Республика Татарстан, Калужская область) стартовал эксперимент по легализации самозанятых «Эксперимент по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)»²³ (далее – эксперимент), который предусматривает введение налога с доходов от реализации товаров, работ или услуг физическим лицам по ставке 4%, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам – 6% и введение штрафных санкций²⁴.

В указанные ставки включены отчисления в Фонд обязательного медицинского страхования (1,5 и 2,5% соответственно). Все риски, связанные с пенсионным обеспечением, самозанятые берут на себя, обладая правом добровольно перечислять деньги в пенсионный фонд.

Планируется, что эксперимент продлится до 31 декабря 2028 г., т.е. предполагается, что в течение 10 лет условия меняться не будут. С 1 января 2020 г. в данный эксперимент были включены еще 19 регионов, а с июля 2020 г. предполагается распространить его на все субъекты Российской Федерации.

Несмотря на отсутствие в Федеральном законе N 422-ФЗ, регламентирующем эксперимент, определения понятий «самозанятость» или «самозанятые», он, по сути, легализовал деятельность таких граждан, поскольку

²¹ Минюст России предлагает закрепить в законодательстве РФ правовой статус самозанятых граждан. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/53836.html> (дата обращения: 22.01.2020).

²² Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 (ред. от 11.12.2018) «О занятости населения в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019). КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/ (дата обращения: 02.03.2020).

²³ Федеральный закон от 27.11.2018 N 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311977/ (дата обращения: 22.01.2020).

²⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 146-ФЗ. (ред. от 27.12.2018). URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10900200/paragraph/1:0> (дата обращения: 22.01.2020).

они получили право вести деятельность, доходы от которой облагаются налогом на профессиональный доход, и не регистрироваться при этом в качестве ИП (за исключением отдельных видов деятельности, где регистрация в качестве ИП является обязательной).

Важно подчеркнуть, что, согласно данному закону, индивидуальные предприниматели также могут перейти на специальный налоговый режим, при этом остаться ИП или перейти в категорию лиц, применяющих налог на профессиональный доход как физическое лицо без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Невозможно воспользоваться «специальным налоговым режимом» в случае наличия работодателя или наемных работников, в случае любой перепродажи товаров, т.е. если товары не собственного производства, а также налогоплательщикам, у которых годовые доходы превысили в текущем календарном году 2,4 млн руб.

На новый специальный налоговый режим со стороны властей возлагаются большие надежды. Планируется, что к 2024 г. только по четырем субъектам (г. Москва, Московская, Калужская области и Республика Татарстан) количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус с учетом введения специального налогового режима для самозанятых, составит 2 400 тыс. человек²⁵.

Экспертные оценки Закона о проведении эксперимента, а также самого эксперимента весьма неоднозначные. В качестве основного положительного момента эксперты отмечают возможность легализации самостоятельной занятости (Шибанов О.²⁶ и др.). Новый закон поможет самозанятым «выйти из тени», поскольку им предлагается платить относительно низкие налоги. Самозанятые смогут работать открыто и более активно развивать свою предпринимательскую инициативу, что будет способствовать развитию малого предпринимательства.

Новая система налогообложения имеет определенные преимущества, среди которых упрощенная регистрация самозанятых, упрощенный электронный документооборот с налоговыми органами и уплата налогов посредством мобильного приложения «Мой налог».

Однако данный эксперимент, по мнению ряда экспертов, может иметь и негативные последствия, поскольку может привести к значительным бюджетным потерям (Барсукова С., Вышегородцев М. и др.)²⁷. Так, предприниматели могут пользоваться данным режимом для «оптимизации налогов», то есть будут вполне легально привлекать к работе самозанятых вместо того, чтобы оформлять работников по трудовому договору. В этом случае предпринимателю не нужно платить страховые

²⁵ Опубликован паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://government.ru/projects/selection/738/35563/> (дата обращения: 22.01.2020).

²⁶ Эксперты рассказали о плюсах нового налогового режима для самозанятых. URL: https://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201810260352-et5c.htm (дата обращения: 22.01.2020).

²⁷ Эксперты: новый налог на самозанятость может привести к большему уходу экономики «в тень». ТАСС. 29.01.2019. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6052522> (дата обращения: 02.03.2020).

взносы за работника (30%), а работник не платит НДФЛ (13%), а только уплачивает проценты по специальному налоговому режиму, которые составляют значительно меньшую величину необходимых отчислений (6% в случае, если оказывает услуги индивидуальным предпринимателям или юридическим лицам).

Вместе с тем определенный скептицизм в отношении предпринимаемых государством мер по легализации самозанятых связан с тем, что многие самозанятые не заинтересованы вставать на учет, а тотальный контроль государства невозможен²⁸. Многие используют самозанятость как дополнительную работу. Они прибегают к самозанятости, по сути, чтобы выжить, в целях получения дополнительных доходов, поэтому будут избегать какой-либо регистрации, чтобы ничего из своих доходов не «отдавать государству».

Социологические данные показывают, что среди самозанятых граждан проводимые государством меры не получают ощутимой поддержки. Как показывают данные исследования Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга ИОН РАНХиГС, среди самозанятых по основной работе, информированных о проведении эксперимента по введению нового налогового режима «Налог на профессиональный доход», менее трети (30,6%) положительно оценили данную инициативу государства, среди самозанятых по дополнительной работе такие ответы встречались реже: только каждый четвертый (24,3%) в положительном ключе рассматривает действующий эксперимент. Обращает на себя внимание тот факт, что наибольшая положительная оценка текущего эксперимента фиксируется среди работодателей – 49,0%, а это говорит о том, что работодатели увидели в новом налоговом режиме свою личную заинтересованность, связанную с оптимизацией налогообложения.

Полученные результаты демонстрируют планы самозанятых граждан по использованию нового налогового режима «Налог на профессиональный доход» (рис. 2). Только каждый десятый однозначно планирует воспользоваться новым налоговым режимом в ближайшее время при его распространении на все субъекты Российской Федерации. Еще часть допускает такую возможность, но без однозначной уверенности (20 и 14,5% в зависимости от формы самозанятости).

Как показывают данные опроса, самозанятые занимают выжидательную позицию: они хотели бы понаблюдать за развитием событий, прежде чем вступать в новые отношения с государством. Такие ответы дали около трети самозанятых как по основной, так и по дополнительной работе. Вместе с тем многие самозанятые выражают полную уверенность в том, что новым налоговым режимом не воспользуются, поскольку отсутствует вера в то, что это нововведение будет для них благом. На это указал примерно каждый четвертый самозанятый.

²⁸ Самозанятость в законе: начнут ли ИП переходить в новый «стан». URL: <https://newsnn.ru/article/general/28-01-2019/samozanyatost-v-zakone-nachnut-li-ip-perehodit-v-novyuy-stand> (дата обращения: 22.01.2020).

Рисунок 2

Доля самозанятых, желающих/не желающих воспользоваться новым налоговым режимом «Налог на профессиональный доход» для физических лиц, % среди тех, кто знает о данном налоговом режиме



Источник: По данным социологического опроса 2019 г. – РАНХиГС.

По нашему мнению, действующий эксперимент по введению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» действительно создает для самозанятых благоприятные условия, связанные с упрощением регистрационной процедуры и взаимодействия с налоговой службой, а также с относительно невысокими налоговыми ставками.

Важно отметить, что налоговые условия данного эксперимента установлены на достаточно длительный период времени. Однако отсутствие продуманной системы мер государственной поддержки в данном законе, связанной с организацией деятельности самозанятых, их социальной защитой, может существенно снизить эффективность реализации данного эксперимента.

По аналогии с экспериментом по введению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», предлагается эксперимент по введению сертификатов на право ведения самозанятыми соответствующей деятельности. Как планируется, самозанятый может оформить в МФЦ сертификат на срок от 1 мес. до 3 лет для 46 видов деятельности, при этом оформление не потребует использования каких-либо специальных мобиль-

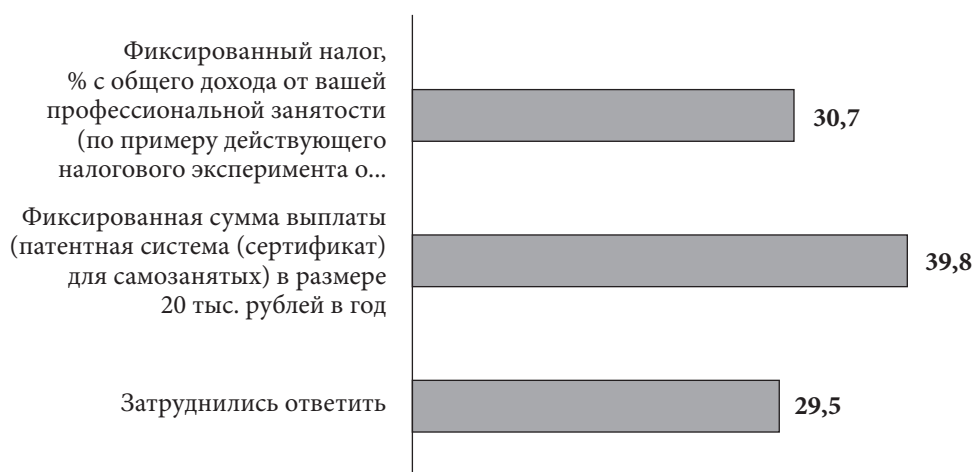
ных приложений и технических устройств, а стоимость сертификата не превысит 20 тыс. руб.

Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б. Титов допускает, что такой специальный режим для самозанятых может быть запущен в качестве эксперимента в некоторых регионах Российской Федерации, например, в Республике Крым и Краснодарском крае. В данных регионах на основе самозанятости многие граждане сдают жилье, заняты в малом бизнесе в сельском хозяйстве, в переработке сельхозпродукции, в туризме²⁹.

Как представляется, предложенный эксперимент по введению сертификатов на право ведения самозанятыми соответствующей деятельности может быть весьма полезным и показательным для определения целесообразной системы налогообложения для самозанятых, в пользу чего свидетельствуют следующие социологические данные. Несмотря на то, что у самозанятых нет единства в представлении о наиболее подходящей для них системе налогообложения, большая часть таких граждан (39,8%) считает, что с учетом особенностей их профессиональной деятельности и размера дохода для них предпочтительна фиксированная сумма выплаты (патентная система (сертификат)) в размере 20 тыс. руб. в год. В пользу альтернативной формы налогообложения для самозанятых – фиксированный % с общего дохода от профессиональной деятельности – высказались 30,7% респондентов (рис. 3).

Рисунок 3

Мнения самозанятых по основной работе о предпочтительной для них системе налогообложения, %



Источник: По данным социологического опроса 2019 г. – РАНХиГС.

²⁹ В России может появиться новая форма спецрежима для самозанятых. URL: https://delovoyimir.biz/v-rossii-mozhet-poyavitsya-novaya-forma-specrezhima-dlya-samozanyatyh.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 22.01.2020).

Следует отметить, что сложность государственного регулирования самозанятости связана с необходимостью соблюдения баланса интересов всех субъектов экономических и правовых отношений, чтобы не допустить возможные негативные последствия нововведений в законодательстве. При этом «институционализация самозанятости в России решит многие экономические и социальные проблемы и при достаточно взвешенном и обоснованном подходе будет отражать интересы практически всех субъектов экономических отношений: государства, отдельных граждан, регионов, и будет способствовать дальнейшему развитию бизнеса – локомотиву экономического роста» (Грабова, Суглобов, 2017, с. 115).

Результаты опроса показывают, что именно в самозанятости заложен потенциал развития предпринимательской активности. Самозанятые в три раза чаще планируют в ближайшее время создать свой бизнес в какой-либо из организационно-правовых форм, нежели наемные работники. Самозанятость дает возможность человеку попробовать реализовать свои способности в предпринимательстве, развить свое дело, но при этом он не несет ответственности за работников, и в случае неудачи его потери не столь велики. В случае же успешной деятельности он представляет своего рода некую ступень полноценного предпринимательства. Можно сказать, что самозанятость является промежуточным звеном между работниками наемного труда и теми, кто уже осуществляет свою деятельность как ИП или учредитель ООО, сознательно приняв на себя все риски такой деятельности.

Важно отметить, что самозанятость является весьма неоднозначным явлением, поскольку, с одной стороны, ее развитие стимулирует предпринимательскую активность, является средством защиты от безработицы, а с другой стороны, расширяет неформальный сектор, формируя группу граждан, лишенных социальной защиты, с неустойчивым положением на рынке труда. Особые проблемы лежат в области «теневой» самозанятости, где априори отсутствует возможность защиты своих трудовых прав или возможность претендовать на какие-либо социальные гарантии государства, например, пенсионное обеспечение.

Поэтому в регулировании самозанятости необходим максимально взвешенный подход, в частности, не следует рассматривать «теневую» самозанятость только как упущенный источник выгод для государства. Как отмечают эксперты, «для ограничения неформальности в первую очередь необходимо системное совершенствование институциональной среды и повышение качества регулирования. Нужно снижать административные барьеры разного рода, облегчая вход в бизнес, стимулируя создание новых и расширение действующих предприятий. Только через интенсивное создание формальных рабочих мест можно остановить рост числа неформальных» (Российский рынок, 2017, с. 79).

Вместе с тем существенным препятствием для любых инициатив государства в области самозанятости является недоверие граждан к органам государственной власти. Как показывают социологические данные, обычно в повседневной жизни одобряют и поддерживают действия властей

лишь 6,6% самозанятых; вынуждены приспосабливаться к решениям властей 34,1% и еще 40,3% стараются держаться в стороне. Относятся к властям с неприязнью или даже противодействуют им 11,7% самозанятых. В этой связи можно отметить, что эффективность государственного управления, в частности любых государственных инициатив, во многом определяется пониманием и поддержкой населения государственной власти.

Выводы и рекомендации

Самозанятость по-разному рассматривается как в зарубежных странах, так и в России, что отчасти затрудняет ее законодательное регулирование. На данный момент в Российской Федерации отсутствует законодательно закрепленный правовой статус самозанятых, единый для всей законодательной системы.

Государством предпринимаются различные меры по легализации самозанятых, направленные, главным образом, на снижение налоговой нагрузки и упрощение регистрационных процедур, что, безусловно, важно и должно содействовать развитию индивидуального предпринимательства в целом. Однако в данных инициативах государства не предусмотрены реальные стимулы для перехода самозанятых в легальное поле. Например, если оценивать Закон о проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» с точки зрения создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, то он весьма полезен и привлекателен. Однако в нем отсутствуют какие-либо положения в части обеспечения самозанятых государственными гарантиями социальной защиты и иные меры стимулирующего характера, а это вызывает сомнение, что он будет способствовать легализации самозанятых.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать ряд предложений, на которые необходимо обратить внимание в процессе регулирования деятельности самозанятых. Во-первых, правовой статус самозанятых должен не ограничиваться одним терминологическим определением и перечнем обязанностей самозанятых по оплате необходимых налогов и взносов, а включать также целый комплекс различных составляющих, определяющих положение данной правовой категории на рынке труда, в частности, права самозанятых (возможность легально работать на определенных условиях без регистрации в статусе индивидуального предпринимателя (ИП) и др.), преференции (льготное налогообложение, упрощенный механизм взаимодействия с налоговыми органами, финансовая, юридическая помощь и др.), социальные гарантии (условия пенсионного и медицинского обеспечения и др.) и юридическую ответственность за несоблюдение законодательных норм (штрафы за нарушение законодательства в области самозанятости).

Во-вторых, самозанятость необходимо рассматривать как отдельную форму малого предпринимательства с выделением в отдельные законодательные акты, что позволило бы законодательно закрепить правовой статус

самозанятых и соответствующие их права и обязанности. Законодательные нормы, регулирующие деятельность наемных работников и предпринимателей не текущий момент, не отвечают в полной мере требованиям по организации деятельности самозанятых, учитывая особенности и специфику их деятельности.

В-третьих, особое внимание в законодательной деятельности следует уделить различной информационной, юридической, финансовой и др. помощи самозанятым. По данным опроса, на ограничение предпринимательской активности граждан существенным образом влияет недостаток правовой информации. Об этом заявил каждый третий опрошенный. Кроме того, результаты исследования показали, что основными трудностями ведения самостоятельной занятости являются сложность поиска заказов (работ, проектов), нестабильная занятость, самостоятельное решение проблем, отсутствие правовой защищенности, гарантий по оплате труда, отсутствие возможности пользоваться социальными гарантиями, льготами, трудности с получением кредитов, займов и др. Поэтому продуманная система мер государственной поддержки, связанная с организацией деятельности самозанятых, например, помощь в поиске заказов, правовая защита, могли бы выступить хорошим стимулом для их работы в правовом поле.

В-четвертых, целесообразно наряду с текущим экспериментом по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» провести эксперимент по введению сертификатов (патентов) с фиксированной стоимостью на право ведения соответствующей деятельности самозанятыми. По данным исследования, такой способ оплаты налоговых отчислений со стоимостью 20 тыс. руб. в год заинтересовал около 40% самозанятых. Данное предложение неоднократно озвучивалось в контексте обсуждения мер по легализации деятельности самозанятых и состояло в том, что самозанятые могли бы приобретать такие сертификаты (патенты) на определенную сумму (10–20 тыс.) и на ограниченный срок, что давало бы им право заниматься определенным видом деятельности и исключало бы необходимость постоянных контактов с налоговой службой.

Что касается самого эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», то для его успешной реализации, на наш взгляд, целесообразно учесть следующие предложения:

- исключить возможность предоставления самозанятыми услуг, выполнение работ или реализацию товаров юридическим лицам. Подобное ограничение исключает возможность для недобросовестных предпринимателей переводить наемных работников в разряд самозанятых или принимать новых с последующим уклонением от социальных обязательств. Взаимоотношения между самозанятыми и юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями должны регулироваться и регулируются другими законодательными нормами;
- исключить формальные признаки успешности эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональ-

- ный доход» (число зарегистрировавшихся самозанятых с нарастающим итогом) в целях не допустить стремления региональных властей искусственно увеличить число легализованных самозанятых. Например, такие формальные признаки содержатся в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», утвержденном президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16);
- обеспечить самозанятым возможность претендовать на ряд социальных гарантий, в том числе возможность пенсионного и медицинского обеспечения. Результаты исследования показывают, что именно риск потери бесплатного медицинского обслуживания или пенсионного обеспечения в большей степени является мотивирующим фактором к легализации самозанятыми своей профессиональной деятельности, т.е. ощутимо влияет на желание иметь работу с официальным оформлением;
 - рассмотреть возможность для данной категории граждан проведения эксперимента по добровольному пенсионному и медицинскому страхованию наподобие гарантированного пенсионного плана или различных программ ДМС;
 - дифференцированно подходить к необходимости социальных выплат самозанятыми. Многие самозанятые используют самозанятость в качестве дополнительной работы кроме работы по трудовому соглашению, где социальные взносы за них уже выплачивает работодатель;
 - дифференцировано подходить к налогообложению самозанятых. Поскольку доходы части самозанятых (в отдельных видах профессиональной деятельности) невысокие, целесообразно введение прогрессивного налога с доходов самозанятых. Например, в случае если доход самозанятого составляет в месяц менее 10 тыс. (или он меньше прожиточного минимума), не следует облагать налогом такие доходы. В этом случае вполне логично применение штрафных санкций в отношении тех граждан, кто имеет высокие доходы от самозанятости;
 - урегулировать права самозанятых при взаимодействии с потребителями (гарантии оплаты труда).

При разработке мер законодательного регулирования самозанятости важно учитывать, что основной преградой для легализации самозанятых является их низкий уровень доверия органам государственного управления. Для успешного привлечения самозанятых в правовое поле необходимо использовать не только экономические механизмы, но и, безусловно, следует уделять внимание проблемам социальной справедливости не только на рынке труда, но и в других областях жизнедеятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова Е.А. Кризисная самозанятость в России: классификация, структура и уровни развития. Современные наукоемкие технологии // Региональное приложение. – 2012. – № 4 (32). – С. 6–15.
2. Бурлак А.В. К вопросу о понятии «самозанятые граждане» // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 4 (49). – С. 173–177.
3. Воловская Н.М., Плюснина Л.К., Русина А.В., Иноземцева А.В. Безработица и самозанятость: ожидания и реалии (по материалам социологических исследований) // Теория и практика общественного развития. – 2018. – № 11 (129). – С. 22–31. URL: DOI: 10.24158/tipor.2018.11.3 (дата обращения: 02.03.2020).
4. В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда: моногр. / под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
5. Грабова О.Н., Суглобов А.Е. Проблемы выхода «из тени» самозанятых лиц в России: риски и пути их преодоления // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – Т. 10. – № 6. – С. 108–116.
6. Землянухина С.Г., Землянухина Н.С. Система экономических отношений в сфере самозанятости населения России // Изв. Саратов. Ун-та. Нов. Сер. Экономика. Управление. Право. – 2018. – Т. 18. – Вып. 2. – С. 126–133. URL: DOI: 10.18500/1994-2540-2018-18-2-126-133 (дата обращения: 26.02.2020).
7. Костюк И.В. Занятость и самозанятость как форма доходной деятельности граждан // Российский журнал правовых исследований. – 2017. – № 2 (11). – С. 202–206.
8. Крылова Е.Г. Особенности экономического регулирования предпринимательской деятельности самозанятых в России и за рубежом // Юрист. – 2017. – № 6. – С. 11–15.
9. Крюкова Е.С., Рузанова В.Д. Индивидуальный предприниматель и самозанятый гражданин: соотношение понятий // Законы России: Опыт, анализ, практика. – 2018. – № 3. – С. 21–26.
10. Обследование рабочей силы: 2018 (статистический бюллетень). Росстат. 2019. URL: <https://gks.ru/compendium/document/13265> (дата обращения: 26.02.2020).
11. Попов Ю.Н., Шевчук А.В. Введение в социологию труда и занятости: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2005.
12. Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад Центра трудовых исследований (ЦеТИ) и Лаборатории исследований рынка труда (ЛИРТ) НИУ ВШЭ / под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшникова, С. Рощина. – М., 2017.
13. Социальное положение и уровень жизни населения России: 2019 (статистический сборник). Росстат. 2020. URL: <https://gks.ru/folder/210/document/13212?print=1> (дата обращения: 26.02.2020).
14. Bögenhold D., Klinglmair R., Kandutsch F. Solo Self-Employment, Human Capital and Hybrid Labour in the Gig Economy. Foresight and STI Governance. 2017. Vol. 11. No. 4. P. 23–32. URL: DOI: 10.17323/2500-2597.2017.4.23.32 (дата обращения: 26.02.2020).

15. Independent work: choice, necessity, and the gig economy. McKinsey Global Institute (MGI). October 2016.
16. Pedersini R., Coletto D. Self-employed workers: industrial relations and working conditions. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin. 2009.
17. The partial renaissance of self-employment. OECD Employment Outlook. Paris. 2000. P. 154–199.
18. Torrini R. Cross-country differences in self-employment rates: the role of institutions // Labour Economics. 2005. Vol. 12. No. 5. P. 661–683. URL: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2004.02.010> (дата обращения: 26.02.2020).

REGULATION OF SELF-EMPLOYED CITIZENS' ACTIVITY

Andrei N. Pokida

PhD (in Sociology), Director of the Center of Social and Political Monitoring, Institute for Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: pokida@ranepa.ru

Natalia V. Zybunovskaya

Researcher at the Center of Social and Political Monitoring, Institute for Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: nzyb@ranepa.ru

Abstract

The article is based on the results of the research devoted to the activities of self-employed citizens. The purpose of the study was to analyze the nature of self-employment as a socio-economic phenomenon, the extent of its prevalence, the measures taken by the state to legalize the self-employed and create favorable conditions for their activities, as well as generate proposals for their correction. The informational and empirical base of the study was constituted by reference materials, scientific publications and the results of opinion polls, including those conducted by the authors. The analysis shows that self-employment is a special type of entrepreneurial activity, but it is difficult to regulate due

to its predominantly “shadow” nature. The scale of self-employment is significant both abroad and in Russia. According to a sociological survey, the share of the self-employed in the total number of employed Russian population is 22%, while 64% of the self-employed work without registering their activities, without paying any taxes or insurance contributions. In recent years, the state has taken various measures to legalize the activities of the self-employed, which at the moment are mostly experimental in nature. As a rule, they are related to taxation, simplification of their registration with tax authorities and further communication with them. The state regulation of the activities of this group of citizens is hindered by the absence in Russian legislation of a uniform definition of “self-employment” for the entire legislative system, as well as generally accepted criteria for classifying citizens as self-employed. The results of a sociological survey show that state initiatives at the moment do not find tangible support from the self-employed citizens themselves, which is largely due to their distrust of state authorities, as well as the lack of real incentives for moving to a legal field, in particular, providing social guarantees. The article provides suggestions for improving the mechanism of legalizing the activities of self-employed, taking into account the opinions and assessments of citizens themselves, working on the basis of self-employment.

Keywords: state regulation of self-employment; individual entrepreneurship; legal status; labor market; self-employment; “shadow” employment.

Citation: Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2020). Regulirovaniye deyatelnosti samozanyatykh grazhdan [Regulation of Self-Employed Citizens’ Activity]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 60–85 (in Russian).

REFERENCES

1. Abramova, E.A. (2012). Krizisnaya samozanyatost’ v Rossii: klassifikatsiya, struktura i urovni razvitiya [Critical Self-Employment in Russia: Classification, Structure and Development Levels]. *Sovremennyye naukoemkie tekhnologii. Regional’noe prilozhenie*, no 4, vol. 32, pp. 6–15.
2. Bögenhold, D., Klinglmair, R. & Kandutsch, F. (2017). Solo Self-Employment, Human Capital and Hybrid Labour in the Gig Economy. *Foresight and STI Governance*, vol. 11, no 4, pp. 23–32. Available at: doi: 10.17323/2500-2597.2017.4.23.32 (accessed: 26 February, 2020).
3. Burlak, A.V. (2016). K voprosu o ponyatii «samozanyatykh grazhdane» [On the Concept of «Self-Employed Citizens»]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo»*, no 4, vol. 49, pp. 173–177.
4. Federal State Statistics Service (2019). *Obsledovanie rabochei sily: 2018 (statisticheskii byulleten’)* [Labor Force Survey: 2018 (Data Book)]. Moscow. Available at: <https://gks.ru/compendium/document/13265> (accessed: 26 February, 2020).
5. Federal State Statistics Service (2020). *Sotsial’noe polozhenie i uroven’ zhizni naseleniya Rossii: 2019 (statisticheskii sbornik)* [Social Status and Living Standards of the Russian Population: 2019 (Data Book)]. Moscow. Available at: <https://gks.ru/folder/210/document/13212?print=1> (accessed: 26 February, 2020).

6. Gimpel'son, V.E. & Kapelyushnikov, R.I. (eds.) (2014). *V teni regulirovaniya: neformal'nost' na rossiiskom rynke truda* [In the Shadow of Regulation: Informality in the Russian Labor Market]. Moscow: HSE.
7. Gimpel'son, V., Kapelyushnikov, R. & Roshchin, S. (eds.) (2017). *Rossiiskiy ryok truda: tendentsii, instituty, strukturnye izmeneniya. Doklad Tsentra trudovykh issledovaniy (TseTI) i Laboratorii issledovaniy rynka truda (LIRT) NIU VShE* [The Russian Labor Market: Trends, Institutions, Structural Changes. Report of the Center for Labor Studies (CETI) and the Laboratory for Labor Market Studies (LIRT) of the Higher School of Economics]. Moscow.
8. Grabova, O.N. & Suglobov, A.E. (2017). Problemy vykhoda «iz teni» samozanyatykh lits v Rossii: riski i puti ikh preodoleniya [Problems of “De-Shadowing” of Self-Employed People in Russia: Risks and Coping Mechanisms]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, vol. 10, no 6, pp. 108–116.
9. MGI (2016). *Independent Work: Choice, Necessity, and the Gig Economy*. McKinsey Global Institute (MGI).
10. Kostyuk, I.V. (2017). Zanyatost' i samozanyatost' kak forma dokhodnoi deyatel'nosti grazhdan [Employment and Self-Employment as a Form of Profitable Activity of Citizens]. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy*, no 2, vol. 11, pp. 202–206.
11. Krylova, E.G. (2017). Osobennosti ekonomicheskogo regulirovaniya predprinimatel'skoi deyatel'nosti samozanyatykh v Rossii i za rubezhom [Peculiarity of Economic Regulation of Business of Self-employed Persons in Russia and Abroad]. *Yurist*, no 6, pp. 11–15.
12. Kryukova, E.S. & Ruzanova, V.D. (2018). Individual'nyi predprinimatel' i samozanyaty grahdanin: sootnoshenie ponyatii [Individual Entrepreneur and Self-employed Citizen: the Correlation of Concepts]. *Zakony Rossii: Opyt, analiz, praktika*, no 3, pp. 21–26.
13. Pedersini, R. & Coletto, D. (2009). *Self-Employed Workers: Industrial Relations and Working Conditions*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
14. Popov, Yu.N. & Shevchuk, A.V. (2005). *Vvedenie v sotsiologiyu truda i zanyatosti* [Introduction to The Sociology of Labor and Employment]. Moscow: Delo.
15. The Partial Renaissance of Self-Employment. (2000). In: *OECD Employment Outlook*. Paris. pp. 154–199.
16. Torrini, R. (2005). Cross-country Differences in Self-Employment Rates: The Role of Institutions. *Labour Economics*, vol. 12, no 5, pp. 661–683. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2004.02.010> (accessed: 26 February, 2020).
17. Volovskaya, N.M., Plyusnina, L.K., Rusina, A.V. & Inozemtseva, A.V. (2018). Bezrobotitsa i samozanyatost': ozhidaniya i realii (po materialam sotsiologicheskikh issledovaniy) [Unemployment and Self-Employment: Expectations and Realities (Based on Sociological Surveys)]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no 11, vol. 129, pp. 22–31. Available at: doi: 10.24158/tipor.2018.11.3 (accessed: 26 February, 2020).
18. Zemlyanukhina, S.G. & Zemlyanukhina, N.S. (2018). Sistema ekonomicheskikh otnosheniy v sfere samozanyatosti naseleniya Rossii [System of Economic Relations in the Sphere of Self-Employment of the Russian Population]. *Izv. Sarat. Un-ta. Nov. Ser. Ekonomika. Upravlenie. Pravo*, vol. 18, no 2, pp. 126–133. Available at: doi: 10.18500/1994-2540-2018-18-2-126-133 (accessed: 26 February, 2020).