



Международная  
организация труда

Федерация профсоюзов  
Республики Казахстан



**Определение стратегии действий профсоюзов Казахстана  
в отношении нестандартных форм занятости  
(неформальной, самостоятельной  
и платформенной занятости)**

2021 год

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1. Анализ состояния нестандартных форм занятости в Казахстане .....	5
1.1. Законодательное регулирование .....	5
1.1.1. Регулирование в рамках программных документов .....	5
1.1.2. Регулирование в рамках законодательных актов .....	7
1.2. Состояние рынка труда и занятости .....	11
1.2.1. Общий обзор по занятости населения .....	11
1.2.2. Неформальная занятость .....	14
1.2.3. Самостоятельная занятость.....	18
1.2.4. Платформенная занятость.....	23
1.3. Условия труда и социальная защита лиц с нестандартными формами занятости .....	26
1.4. Охват профсоюзной защитой и позиция профсоюзов в отношении лиц с нестандартными формами занятости .....	28
2. Обзор международного опыта .....	32
2.1. Регулирование нестандартных форм занятости.....	32
2.2. Меры по вовлечению неформально занятых лиц в профсоюзы .....	35
3. Тенденции развития нестандартных форм занятости .....	40
4. Основные принципы и подходы по работе с нестандартными формами занятости .....	44
5. Рекомендации по мерам улучшения положения лиц с нестандартными формами занятости .....	46
5.1. Основные направления стратегии действий профсоюзов.....	46
5.2. План действий для органов государственной власти .....	46
5.3. Вопросы для обсуждения в рамках Республиканской трехсторонней комиссии по социальному партнерству и регулированию социальных и трудовых отношений.....	47
Заключение .....	49
Аббревиатуры и сокращения .....	51
Литература .....	52
Приложения	

## Введение

Настоящий проект МОТ по определению стратегии действий профсоюзов Казахстана в секторах, в которых преобладают нестандартные формы занятости, включая неформальную, самостоятельную и платформенную занятость, реализован совместно с ФПРК с привлечением международного и национального экспертов.

Под **нестандартными формами занятости** в данном исследовании понимаются такие виды трудовых отношений, при которых условия заключения трудовых сделок имеют существенные отличия от классического (стандартного) трудового договора.

Нестандартные формы занятости отличаются своей *гибкостью*, которая имеет как негативные, так и позитивные аспекты. Как правило, выделяются следующие нестандартные формы занятости:

- 1) неформальная занятость;
- 2) самостоятельная занятость;
- 3) платформенная занятость;
- 4) заемный труд;
- 5) дистанционная работа;
- 6) временная занятость (трудовые контракты заключаются на определенный срок или для выполнения определенного объема работы, сезонной, случайной или разовой работы);
- 7) неполная занятость (продолжительность рабочего времени меньше установленной нормальной величины либо заключение трудовых контрактов на неполное рабочее время);
- 8) недозанятость (временное отсутствие на рабочем месте или занятость меньше обычного времени по независящим от работника причинам);
- 9) сверхзанятость (продолжительность рабочего времени больше определенной пороговой величины);
- 10) занятость в домашнем хозяйстве.

Особой формой нестандартной занятости также можно считать правоотношения, возникающие при заключении договора ГПХ, когда исполнитель – физическое лицо, по сути, являясь работником, как правило, остается неохваченным социально-экономическими правами, предусмотренными в трудовом законодательстве для работников, заключивших трудовые договоры.

Такие квазитрудовые отношения лишают или существенно ограничивают работников в части получения государственных социально-трудовых гарантий, вовлечения в коллективные переговоры в рамках социального партнерства, а также охвата профсоюзной защитой.

**Актуальность темы** исследования продиктована обострившейся экономической ситуацией вследствие введения во всем мире ограничительных карантинных мер, направленных на замедление распространения коронавирусной инфекции COVID-19.

В результате экономического кризиса, вызванного пандемией, запреты на страновом и региональном уровнях, а также ограничения на передвижение людей привели к закрытию предприятий, с негативными последствиями на рынках труда во всем мире, особенно в неформальном секторе.

Экономические последствия применения карантинных мер могут быстро обратить вспять успехи, достигнутые во всех странах в деле сокращения масштабов бедности за последнее десятилетие. Пандемия только усугубила проблему с неформальной занятостью. Игнорирование неформального сектора экономики при выработке пакетов мер по стимулированию занятости в течение и после пандемии может только усилить остроту социальных проблем.

В Казахстане уровень неформальной занятости достаточно высок. Доля занятых в неформальном секторе, по разным оценкам, составляет 40-45% от экономически активного населения страны. Хотя по официальным данным доля неформальной занятости в 2020 году составила порядка 13% рабочей силы. При этом особенно высока доля неофициально занятых в таких секторах как торговля, строительство, транспорт и обрабатывающая промышленность, а на сектор сельского хозяйства приходится более половины всей неформальной занятости. Наряду с этим, наблюдается низкий уровень профсоюзного охвата в тех или иных секторах.

Эти обстоятельства негативно влияют на представительность профсоюзов, на их переговорную силу как на уровне предприятия, так и на национальном уровне, затрудняют рост реальных доходов работников и их семей, подрывают трудовые и социальные права и гарантии работников, ослабляют эффективность и жизнеспособность систем социальной защиты, медицинской помощи и пенсионного обеспечения.

В этой связи **целью проекта** обозначено создание достойных условий труда работникам нестандартных форм занятости, в том числе осуществляющим свою деятельность через цифровые и интернет-платформы, самозанятым и неформально занятым лицам, а также содействие формализации занятости.

В данном исследовании проведен анализ правовой и практической среды социально-трудовых отношений в секторах, в которых преобладают нестандартные формы занятости, включая неформальную, самостоятельную и платформенную занятость.

## **1. Анализ состояния нестандартных форм занятости в Казахстане**

### **1.1. Законодательное регулирование**

#### **1.1.1. Регулирование в рамках программных документов**

Основным стратегическим документом страны является долгосрочная **Стратегия «Казахстан – 2050»**. В рамках третьего направления Стратегии была поставлена задача по формированию принципиально новой модели трудовых отношений, сочетающей поддержку предпринимательства с учетом интересов работников.

В настоящее время данная Стратегия реализуется посредством **Национального плана развития Казахстана до 2025 года**, в котором подчеркивается, что в инновационной экономике главным источником развития выступают люди, их умения, способности и компетенции.

Национальный план предусматривает проведение семи системных реформ, среди которых на первом месте стоит человеческий капитал, а на втором – технологическое обновление и цифровизация.

В развитии человеческого капитала одним из приоритетов выделено *содействие продуктивной занятости*, предполагающее, наряду с решением других задач:

- 1) развитие и формализацию гибких форм занятости;
- 2) расширение использования удаленной и дистанционной работы;
- 3) создание условий для постоянного самообразования и повышения квалификации, обучения новым профессиональным компетенциям;
- 4) модернизацию действующих и создание новых рабочих мест;
- 5) повышение трудовой мобильности.

Также в Национальном плане предусмотрено снижение доли ненаблюдаемой (теневой) экономики с 27% к ВВП в 2018 году до 15% в 2025 году. Из конкретных шагов, предусмотренных для осуществления других реформ, следует отметить следующие, которые косвенно способствуют созданию среды для сокращения неформальной занятости:

- сокращение и упрощение требуемой от бизнеса отчетности и документации вместе с переводом ее в электронный формат;
- изменение налоговой системы, призванное создать равные налоговые условия для предприятий МСБ, а также ИП;
- создание «единого окна» по обслуживанию и поддержке бизнеса;
- расширение охвата бизнеса мерами нефинансовой поддержки;
- стимулирование организации кооперативов самозанятого населения в аграрном секторе;
- повышение качества и стабильности законодательства, а также правоприменительной практики;
- цифровизация и реинжиниринг внутренних процессов в государственных органах.

В **Концепции социального развития Казахстана до 2030 года** нестандартные формы занятости отмечаются лишь частично.

Так, *гибкие формы занятости* (работа на дому, неполный рабочий день и т.д.) рассматриваются в контексте применения специальных механизмов содействия занятости женщин, занятых уходом за малолетними детьми.

В качестве мер по *формализации занятости* в Концепции названы обучение и содействие в трудоустройстве, повышение мобильности граждан и перемещение их в населенные пункты со средним или высоким потенциалом социально-экономического развития, организация стажировок на предприятиях с перспективой последующего трудоустройства.

При этом перевод самозанятых работников из неформального в формальный сектор экономики, а также активное содействие занятости *непродуктивно самозанятых работников* с особым акцентом на вовлечение их в предпринимательство указаны как условие повышения производительности труда.

Отдельно была предусмотрена разработка пакета стимулирующих мер по формализации занятости через расширение участия самозанятых в системе обязательного социального страхования.

В свою очередь, в **проекте Концепции развития рынка труда Казахстана до 2025 года** отмечается переход от традиционного формата работы к развитию гибких форм занятости через внедрение прогрессивных форм трудовых отношений.

В Концепции развитие *гибких форм занятости* рассматривается в качестве новых возможностей для трудоустройства и получения дополнительного дохода, а также обеспечения подходящими рабочими местами отдельных групп населения.

В этой связи отмечается, что расширение практики использования *удаленного и дистанционного формата* работы значительно упростит процедуру найма работников из других регионов и позволит работодателям направить оптимизированные средства на обучение сотрудников. Также на Электронной бирже труда планируется запуск платформы для специалистов, работающих удаленно (*фрилансеров*), с помощью которой они смогут взаимодействовать с клиентами, получать и выполнять заказы.

Для снижения *неформальной занятости* предусматривается введение упрощенных систем регистрации, учета и налогообложения, охват системой социального обеспечения, «легализация» трудовых договоров с упором на самозанятых и занятых в сельской местности, усиление ответственности «теневых» работодателей, расширение профилактических мер и введение реестра «недобросовестных работодателей».

В целях минимизации возможных негативных последствий распространения гибких форм занятости планируется принятие соответствующих изменений в трудовое законодательство.

Стоит отметить, что в целях сокращения неформального сектора экономики реализуется **План мероприятий по противодействию теневой экономике на 2019-2021 годы**, который предусматривает как ряд мер по повышению эффективности работы налоговых и таможенных служб, так и направленных на сокращение *неформальной занятости*.

Отдельно выделяется **Госпрограмма развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек»**, а также ряд других государственных программ, направленных на создание новых рабочих мест и повышение деловой активности, в их числе: Госпрограмма «Дорожная карта бизнеса – 2025», Госпрограмма развития агропромышленного комплекса на 2017-2021 годы, Госпрограмма индустриально-инновационного развития на 2020-2025 годы.

В связи с ухудшением экономической ситуации из-за пандемии COVID-19, с целью обеспечения занятости и недопущения роста уровня безработицы, была принята Дорожная карта занятости на 2020-2021 годы, а также утвержден Комплексный план по восстановлению экономического роста до конца 2021 года.

Вместе с тем в указанных программах не предусмотрен как понятийный аппарат, так и меры по работе с нестандартными формами занятости, неформальной и платформенной занятостью.

При этом указанные программы ставят своей целью обеспечение занятости населения, недопущение существенного роста и сокращение безработицы, содействие устойчивой и продуктивной занятости, а также вовлечение граждан в предпринимательство, акцентируя свое внимание на создание рабочих мест и уменьшение *непродуктивной самозанятости*.

Так, программой «Еңбек» предусматривается достижение следующих целевых индикаторов по итогам 2021 года:

- 1) уровень безработицы – не более 4,8%;
- 2) доля трудовых ресурсов с основным, средним, общим и начальным образованием в составе рабочей силы – не более 20%;
- 3) доля непродуктивно занятых – не более 9%;
- 4) прирост активно действующих субъектов МСП – 10%.

В 2020 году три целевых индикатора оказались недостижимыми: уровень безработицы составил 4,9% (при плане 4,8%), доля непродуктивно самозанятого населения повысилась до 9,7% (при плане 9,5%), а количество действующих субъектов МСБ увеличилось лишь на 2% (при плане 9%). При этом доля трудовых ресурсов с основным, средним, общим и начальным образованием в составе рабочей силы изначально, еще с 2017 года не превышала установленного конечного значения 20%, снизившись в 2020 году до 13,2% (при плане 22%).

### **1.1.2. Регулирование в рамках законодательных актов**

Так же, как и в действующих программных документах, упоминание нестандартных форм занятости, неформальной и платформенной занятости, а также самостоятельной занятости отсутствует и в законодательных актах, включая Трудовой, Предпринимательский, Налоговый кодексы, законы «О занятости населения», «Об обязательном социальном страховании», «Об обязательном социальном медицинском страховании», «О пенсионном обеспечении».

Более того, при принятии в 2015 году нового **Трудового кодекса** существенным образом были дерегулированы трудовые отношения с целью повышения гибкости рынка труда в пользу коллективно-договорного регулирования на основе социального партнерства между работниками и работодателями. В результате, в трудовом законодательстве обозначены лишь отдельные вопросы регулирования нестандартных форм занятости.

Так, понятие «*предоставление персонала*» определено как направление работника по договору на оказание услуг по предоставлению персонала направляющей стороной принимающей стороне для выполнения им трудовой функции в интересах, под управлением и контролем принимающей стороны.

При этом принимающая сторона обязана соблюдать права работников направляющей стороны при регулировании режима труда и отдыха, не допускать в их отношении дискриминации в сфере оплаты труда, обеспечивать им соответствующие производственно-бытовые условия, а также соблюдать меры по безопасности и охране труда.

Также в Трудовом кодексе предусмотрено понятие «*дистанционная работа*» как особая форма осуществления трудового процесса вне места расположения работодателя с применением в процессе работы ИКТ.

При дистанционной работе работодатель обязан предоставить работнику средства коммуникаций, за свой счет обеспечить их установку и обслуживание, либо выплачивать соответствующую компенсацию, когда работник на постоянной основе использует собственные средства связи. По соглашению сторон дистанционному работнику могут также возмещаться и иные расходы, связанные с выполнением работы для работодателя.

Трудовой кодекс позволяет заключать трудовые договоры как на неопределенный срок, так и *на определенный срок* не менее одного года, за исключением случаев оформления трудовых отношений на время выполнения *конкретной работы*, замещения временно отсутствующего работника, выполнения *сезонной работы*.

При истечении срока трудового договора (*временная занятость*) стороны вправе продлить его на неопределенный или определенный срок не менее одного года. При этом заключенный на определенный срок трудовой договор может продлеваться не более двух раз, и в случае продолжения трудовых отношений трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок.

Также в трудовом законодательстве предусмотрены минимальные государственные гарантии для «*сверхзанятости*» в виде повышенной оплаты труда (в 1,5-м размере) за работу в сверхурочное время, праздничные и выходные дни, а также в ночное время.

И наоборот, Трудовой кодекс допускает *сокращенную и неполную продолжительность* рабочего времени, при нормальной продолжительности не более 40 часов в неделю и 8 часов в день.



В свою очередь, режим *гибкого рабочего времени* предусматривает установление учетного периода, фиксированного рабочего времени и гибкого (переменного) рабочего времени, в течение которого работник вправе по своему усмотрению выполнять трудовые обязанности.

Кроме того, Трудовой кодекс обязывает работодателя вносить информацию о заключении и прекращении с работником трудового договора, вносимых в него изменениях и (или) дополнениях в *Единую систему учета трудовых договоров* ([www.enbek.kz](http://www.enbek.kz)).

Между тем **Закон «О занятости населения»**, определяя рабочую силу как занятое и безработное население, к *занятым лицам* относит:

- 1) наемных работников и лиц, имеющих иную оплачиваемую работу (избранных, назначенных или утвержденных);
- 2) индивидуальных предпринимателей;
- 3) лиц, занимающихся частной практикой;
- 4) физических лиц, осуществляющих деятельность по договору ГПХ и не относящихся к наемным работникам;
- 5) физических лиц, являющихся учредителями / акционерами (участниками) хозяйственных товариществ и акционерных обществ, а также членами ПК;
- б) независимых работников, самостоятельно осуществляющих деятельность по производству (реализации) товаров, работ и услуг с целью извлечения дохода без государственной регистрации своей деятельности;
- 7) физических лиц, проходящих воинскую службу, а также службу в правоохранительных и специальных государственных органах.

Согласно **Предпринимательскому кодексу**, *индивидуальным предпринимательством* является самостоятельная и инициативная деятельность, направленная на получение чистого дохода, основанная на собственности самих физических лиц и осуществляемая от имени физических лиц, за их риск и под их имущественную ответственность.

Индивидуальное предпринимательство также осуществляется в КХ/ФХ в форме личного, семейного предпринимательства или простого товарищества.

При использовании на постоянной основе труда наемных работников или получении годового дохода свыше 12-кратного МРЗП (510 тысяч тенге или \$1 180) физические лица обязаны пройти государственную регистрацию в качестве ИП. В иных случаях, а также при признании физического лица плательщиком ЕСП, регистрация в качестве ИП может не осуществляться.

В целях сокращения неформальной занятости и стимулирования независимых работников к участию в системах социального и медицинского страхования, накопительной пенсионной системе, с начала 2019 года выступили в силу поправки в **Налоговый кодекс**, предусматривающие введение ЕСП.

Сумма ЕСП за один месяц составляет около 3 тысяч тенге или \$7 в Нур-Султане, Алматы, Шымкенте и городах областного значения, а в других населенных пунктах – в два раза меньше.

Полученный одной суммой ЕСП распределяется в ФСМС (40%), ЕНПФ (30%), ГФСС (20%) и местный бюджет (ИПН 10%).

При этом плательщиками ЕСП признаются физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве ИП, которые одновременно соответствуют следующим условиям:

- 1) уплатили ЕСП;
- 2) не используют труд наемных работников;
- 3) оказывают услуги исключительно физическим лицам и (или) реализуют сельскохозяйственную продукцию ЛПХ собственного производства исключительно физическим лицам с годовым доходом не более 3,4 млн тенге или \$7 970.

В случае если годовой доход превышает установленный предел для ЕСП, субъекты малого бизнеса, в том числе ИП могут применять *специальные налоговые режимы*: патент, упрощенную декларацию и фиксированный вычет.

**Закон «Об обязательном социальном страховании»** охватывает шесть видов страховых случаев:

- 1) утрата трудоспособности;
- 2) потеря кормильца;
- 3) потеря работы;
- 4) потеря дохода в связи с беременностью и родами;
- 5) потеря дохода в связи с усыновлением новорожденного ребенка;
- б) потеря дохода в связи с уходом за ребенком по достижении им возраста одного года.

**Законом «Об обязательном социальном медицинском страховании»** установлено право застрахованных потребителей медицинских услуг на получение своевременной и качественной медицинской помощи, а также на выбор медицинской организации в системе обязательного социального медицинского страхования.

Вместе с тем, согласно **Закону «О пенсионном обеспечении»**, от стажа участия в накопительной пенсионной системе и регулярности осуществления пенсионных взносов зависит как размер базовой (гарантированной государством) пенсионной выплаты, так и сумма пенсионных накоплений.

Помимо указанных мотивирующих мер сокращения неформальной занятости, законодательство Казахстана также содержит нормы **административной ответственности** за такие правонарушения, как допуск к работе лица без заключения трудового договора; неуплата, несвоевременная или неполная уплата обязательных пенсионных взносов, взносов на обязательное социальное и медицинское страхование и иные правонарушения в сфере труда и занятости населения.

При этом можно отметить, что большинство создаваемых в стране рабочих мест имеет временный характер, а законодательство нуждается в совершенствовании в части регулирования новых форм занятости.

## 1.2. Состояние рынка труда и занятости

### 1.2.1. Общий обзор по занятости населения

Численность занятого населения за 2016-2020 годы увеличилась на **2,1%** или **179 тысяч** до **8,7 млн человек** (*приложение 1*). Доля мужчин среди занятого населения стабильно составляет 52-53%, и в 2020 году их численность выросла до 4,5 млн человек. При этом доля занятого населения в городах за рассматриваемый период повысилась с 57,2% до 60,1% (4,9 млн в 2016 году и 5,1 млн в 2020 году).

За рассматриваемый период наибольший рост (в 30 раз) зафиксирован в численности работников, оказывающих свои услуги по **договорам ГПХ**: если в 2016 году таких работников было 1,9 тысяч, то в 2020 году их количество увеличилось до 57,4 тысяч человек.

При этом в 2020 году (по сравнению с предыдущим) занятое население сократилось на **49 тысяч человек**, прервав ежегодный рост за прошлые годы, одной из причин чего стали введенные ограничительные меры в связи с пандемией COVID-19.

В сумме сокращение произошло на **157 тысяч человек**, в том числе по наемным работникам в организациях – на 89 тысяч, самостоятельным работникам, работающим за свой счет, по договорам ГПХ и в ЛПХ – на 50, 10,2 и 8 тысяч соответственно. Это частично было компенсировано ростом занятости наемных работников у физических лиц (на 53 тыс.), в КХ/ФХ (на 23 тыс.) и по договорам ГПХ (на 18,6 тыс.).

В отраслевой структуре занятости в 2016-2020 годах основное изменение произошло в отраслях торговли и сельского хозяйства (*приложение 2*). Так, если доля занятых в общей численности занятого населения в торговле увеличилась с 15,3% до **16,3% (1,4 млн человек)**, то в сельском хозяйстве, наоборот, наблюдается стабильный нисходящий тренд с 16,2% до **13,5% (1,2 млн человек)**. Также за рассматриваемый период занятость сократилась в сфере строительства на 48 тысяч человек или 7%.

В 2020 году сокращение численности занятого населения произошло во всех основных секторах экономики, за исключением образования (осталась на прежнем уровне), а также здравоохранения и социального обслуживания (увеличилась на 9 тыс. человек или 1,8%).

В региональном разрезе (*приложение 3*) наибольшее число занятого населения проживает в Алматинской, Туркестанской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской областях и в г. Алматы (**4 млн человек** или **46%** в 2020 году).

При этом в 2020 году (по сравнению с предыдущим) численность занятого населения больше всего сократилась в Костанайской (на 19 тыс.), Алматинской (на 17 тыс.), Восточно-Казахстанской (на 12 тыс.) и Акмолинской (на 10 тыс.) областях, а центрами притяжения рабочей силы стали города Алматы и Нур-Султан, в которых численность занятых увеличилась на 22 и 10 тысяч человек соответственно.

За 2016-2020 годы на **69%** или **169 тысяч человек** увеличилось количество работников с такими **нестандартными формами занятости** по основной работе (а их доля в общей численности наемных работников повысилась с 3,8% до **6,2%**), как (*приложение 4*):

- по договору на определенный срок (325 тыс. человек);
- по договору на определенный объем работ (72 тыс. человек);
- сезонная работа (12,6 тыс. человек);
- случайная работа (1,3 тыс. человек).

В 2020 году (по сравнению с предыдущим) в **2,5 раза** выросло количество работников, занятых сезонной работой, и на 30% – занятых по договору на определенный объем работ. При этом почти все наемные работники, занятые *сезонной и случайной работой*, были задействованы в сельском хозяйстве.

В отраслевой структуре наемных работников, занятых *по договору на определенный срок* (*приложение 5*), за 2016-2020 годы почти в **2 раза** выросла доля сельского хозяйства (с 21% до 41%), а торговли и строительства, напротив, снизилась (с 29% до 16% и с 16% до 8% соответственно). В совокупности в этих трех отраслях было занято две трети таких работников.

За 2016-2020 годы количество работников *по договору на определенный объем работ* (*приложение 6*) в **1,5 раза** или на **7 тысяч человек** увеличилось в сельском хозяйстве (до 18,6 тыс. человек), на 5 тысяч человек (более чем в 13 раз) – в сфере профессиональной, научной и технической деятельности. При этом доля строительства по таким работникам сократилась в 2,2 раза (с 31% до 14%), а торговли – в 1,5 раза (с 15,5% до 10%).

**Сверхзанятость** (свыше 40 часов в неделю) в 2020 году снизилась до **1 660 тысяч человек (19%** занятого населения) или на 25% (548 тыс. человек) по сравнению с 2016 годом, когда продолжительность рабочего времени более четверти (26%) занятого населения составляла свыше 40 часов в неделю (*приложение 7*).

**Неполная занятость** (до 30 часов в неделю) в 2020 году составила **758 тысяч человек** или **8,7%** от общей численности занятого населения, увеличившись с 2016 года на 19% или 123 тысячи человек, в том числе минимальная занятость (менее 10 часов в неделю) – 336 тысяч человек (с ростом на 86% или 155 тыс. человек по сравнению с 2016 годом).

Численность занятых **меньше установленной продолжительности рабочего дня (недозанятость)** в 2020 году составила **627 тысяч человек (7,2%** занятого населения), **временно незанятых работников – 301 тысячу человек (3,4%** занятого населения).

В 2020 году основными причинами **недозанятости** стали отсутствие достаточного объема работ, наличие достаточного дохода, законодательно установленная продолжительность рабочего времени и инициатива работодателей. При этом если по инициативе работодателей в 2016 году численность недозанятого населения составляла 25 тысяч человек, то в 2020 году их количество выросло до 72 тысяч человек или в 2,9 раза.

В структуре **временно незанятого** населения в 2020 году произошел резкий рост работников, привлекаемых по свободному графику и вахтовым методом работы (с 0,9 до 103 тысяч человек), что повлекло трехкратный рост количества временно незанятых к 2016 году и более чем двукратный рост к предыдущему году. Очевидно, что это стало следствием введенных ограничительных мер, связанных с пандемией COVID-19.

В 2020 году **628 тысяч человек (7,2%** от занятого населения) **совмещали основную работу с дополнительной** (*приложение 8*), причем большую часть таких лиц составляли занятые по основному занятию на личном подворье (445 тыс. человек). Для сравнения в 2016 году численность таких работников составляла 755 тысяч человек (8,8% занятого населения).

При этом в 2020 году (по сравнению с предыдущим) численность городского занятого населения, совмещающего основную работу на личном подворье с дополнительной, увеличилась в 1,5 раза или на 15 тысяч человек.

Рассматривая **дополнительную работу** занятого населения (**183 тыс. человек** в 2020 году), можно отметить, что подавляющее большинство (около **99%**) таких работников занято в сельском хозяйстве (*приложение 9*).

При этом в 2016-2020 годах в среднем **80%** занятых на дополнительной работе имели семидневную рабочую неделю, т.е. фактически на постоянной основе совмещали основную работу с дополнительной. При этом около **77%** работников, имеющих дополнительную работу, в среднем были заняты от 5 до 15 часов в неделю, т.е. уделяли дополнительному занятию достаточно мало времени (до 2-3 часов в день).

За 2016-2020 годы в структуре занятого населения численность работников с начальным, основным, общим средним и начальным профессиональным образованием уменьшилась на 761 тысячу человек или на **32%**, составив **1,6 млн человек**. При этом доля работников с высшим и средне-специальным образованием выросла с 73% до 82%, отражая качественное улучшение квалификации занятого населения (*приложение 10*).

За 2016-2020 годы на **7,5%** или **163 тысячи человек** снизилось количество занятых в возрасте от 16 до 28 лет, а лиц пенсионного возраста – на 12% или 28 тысяч человек (*приложение 11*).

В структуре занятого населения в рассматриваемом периоде преобладала возрастная группа от 35 до 54 лет, и в 2020 году их численность составила **более 4 млн человек (46%** занятого населения), увеличившись по сравнению с 2016 годом на 125 тысяч человек.

При этом в 2020 году (по сравнению с предыдущим годом) на 68 тысяч человек стало меньше занятого населения в возрасте 25-34 и 45-54 лет.

За 2017-2020 годы трудовая миграция внутри страны сократилась почти на 20% или 139 тысяч человек (*приложение 12*), составив в 2020 году **572 тысячи**. Больше всего количество мигрантов уменьшилось из Туркестанской, Кызылординской и Атырауской областей (в сумме на 191 тыс. человек).

В 2020 году из всех внутренних трудовых мигрантов на долю Алматинской области приходилось **43%** или **247 тысяч человек**. При этом трудовая миграция из Алматинской области в основном была направлена на работу в южной столице: из 147 тысяч человек, чье место работы расположено в других регионах, 136 тысяч были ориентированы на работу в г. Алматы.

В целом по стране большинство внутренних мигрантов занято на территории своей же области (42% в 2020 году) и ежедневно возвращается домой (74% в 2020 году).

### **1.2.2. Неформальная занятость**

В соответствии с **Методикой оценки теневой экономики по видам экономической деятельности** (*приложение 13*) по официальным данным доля ненаблюдаемой экономики в ВВП Казахстана снизилась с 27,5% в 2015 году до **23,7%** в 2019 году (*приложение 14*).

В 2019 году на долю пяти отраслей (торговля, транспорт, сельское хозяйство, строительство и обрабатывающая промышленность) приходилось **72%** всей ненаблюдаемой экономики. За рассматриваемый период доля данных отраслей в ВВП практически не изменилась и составила 46,3%.

При этом весьма показательным является резкое снижение теневой экономики в операциях с недвижимым имуществом с 6,9% до 0,8%, а также 5-кратный рост теневого сектора в образовании с 0,2% до 1% ВВП.

Согласно **Методике по формированию показателей неформальной занятости населения** (*приложение 15*), по официальным данным численность неформально занятого населения в 2020 году уменьшилась на 753 тысячи или 38% по сравнению с 2015 годом и составила **1,2 млн человек** (*приложение 16*). Однако из-за сложившейся сложной экономической ситуации в 2020 году неформальная занятость увеличилась к предыдущему году на 1,7% или 21 тысячу человек.

Доля неформальной занятости в общей численности рабочей силы и занятого населения за последние пять лет сократилась до **13,4%** и **14,1%** соответственно. При этом по доступным наиболее ранним статистическим данным самый высокий уровень неформальной занятости был зафиксирован в 2006 году, составив 39% к рабочей силе и 42% к занятому населению (3 122 тыс. человек).

Вместе с тем, учитывая долю теневой экономики на уровне 23,7% ВВП в 2019 году, такой уровень неформальной занятости (13,4% в рабочей силе) выглядит весьма оптимистично и в определенной мере заниженным.

Стоит также отметить, что темп прироста рабочей силы и занятых лиц (3,3% и 3,5%) в два раза отстает от роста численности населения, которая в 2020 году увеличилась на 6,9% по сравнению с 2015 годом. На этом фоне количество безработных демонстрирует удивительную стабильность, которое в среднем за рассматриваемый период составило 446 тысяч человек.

Доля самозанятых в структуре неформальной занятости в 2020 году (*приложение 17*) составила **44% (537 тыс. человек)**, причем самой значительной группой неформально занятых являются самостоятельные работники в ЛПХ (**445 тыс. человек** или **36%**).

Несмотря на общий понижательный тренд, численность неформально занятых наемных работников в КХ/ФХ выросла в 2,3 раза с 76 тысяч в 2016 году до 173 тысяч в 2020 году, а по договорам ГПХ – в 10 раз с 1,9 тысяч до 20 тысяч человек.

Кроме того, количество неформальных наемных работников в организациях уменьшилось на 58% (на 264 тысячи), а самостоятельных работников, работающих за свой счет – на 68% (57 тысяч).

Численность неформально занятых мужчин традиционно превышает количество женщин (640 тыс. против 587 тыс. в 2020 году), однако неформально самозанятых женщин, как правило, больше, чем самозанятых мужчин (276 тыс. против 261 тыс. в 2020 году).

Также примечательно, что более половины неформально занятых (около **56%** или **689 тыс. человек**) задействованы на предприятиях формального сектора.

В 2020 году доля пяти основных видов деятельности: сельского хозяйства, торговли, строительства, транспорта и обрабатывающей промышленности в неформальной занятости составила **84%** или **1 026 тысяч человек** (*приложение 18*).

При этом по сравнению с 2016 годом почти вдвое или на 160 тысяч человек сократилось количество неформально занятых в сфере торговли, на 39% или 55 тысяч человек – в строительном секторе, на 35 тысяч (5%) – в сельском хозяйстве.

Следующие по количеству неформально занятых пять отраслей (гостинично-ресторанный бизнес, сектор аренды, проката и лизинга, профессиональная, научная и техническая деятельность, образование и операции с недвижимым имуществом) за рассматриваемый период составили порядка **8-9%** от общей численности неформальной занятости.

В этой отраслевой группе больше всего сократилось количество неформально занятых в сфере образования (на 46% или 11 тыс. человек), операциях с недвижимостью (на 37% или 7 тыс. человек) и в секторе HoReCa (на 29% или 16 тыс. человек).

В 2020 году по сравнению с 2019 годом количество неформально занятых лиц больше всего увеличилось в:

- сфере образования (на 30% или 3 тыс. человек);
- обрабатывающей промышленности (на 28% или 11 тыс. человек);
- операциях с недвижимостью (на 20% или 2 тыс. человек);
- секторе аренды, проката и лизинга (на 19% или 3 тыс. человек);
- профессиональной, научной и технической деятельности (на 13% или 2 тыс. человек);
- строительстве (на 12% или 9 тыс. человек).

В 2020 году **89% (1 092 тыс. человек)** неформально занятых лиц было задействовано на предприятиях и в организациях, личных подворьях и фермах (*приложение 19*).

Несмотря на сокращение численности неформальной занятости по указанным типам рабочих мест в сумме на 16% или 208 тысяч человек по сравнению с 2016 годом, их доля выросла на 7 п.п. (с 82%). При этом количество неформально занятых на фермах напротив увеличилось на 77% или 81 тысячу человек.

Наибольшее снижение численности неформально занятых по типам рабочих мест произошло по открытым рынкам (в 3,5 раза или на 56 тыс.), строительным площадкам (в 2 раза или на 23 тыс.) и на дому у клиентов (на 47% или 34 тыс.).

Примечательно, что неформальная занятость с использованием собственного автотранспортного средства в 2020 году продемонстрировала снижение как по сравнению с 2016 годом (на 13% или 3 тыс.), так и по отношению к предыдущему году (на 35% или 11 тыс.).

В 2020 году **866 тысяч** или **71%** всех неформально занятых на свою трудовую деятельность затрачивали более 36 часов в неделю, что отражает их практически постоянную неформальную занятость. Причем эта доля сохраняется на протяжении последних пяти лет (*приложение 20*).

Стоит отметить, что количество неформально занятых, работающих в условиях «нормальной» рабочей недели (36-40 часов), растет два года подряд, увеличившись в 2020 году на 12% или 71 тысячу человек по сравнению с 2018 годом.

Вместе с тем доля лиц, уделяющих своей неформальной занятости по 2-3 часа в день, т.е., как правило, по совместительству с основной работой, снизилась с 10,4% в 2016 году до 8,5% в 2020 году или на 61 тысячу человек.

В 2020 году из общего числа неформально занятых **69%** или **852 тысячи человек** имели среднее общее и среднее профессиональное образование (*приложение 21*). Также значительную долю занимают неформально занятые с высшим и послевузовским образованием (263 тыс. человек или 21%).

Обращает внимание резкий рост неформально занятых с высшим и послевузовским образованием за 2020 год: их количество к предыдущему году увеличилось в 1,5 раза или на 87 тысяч человек. Также на 34% или 28 тысяч человек выросла численность неформально занятых с начальным профессиональным образованием.

Данное обстоятельство может свидетельствовать как о высвобождении квалифицированной рабочей силы в формальном секторе экономики, так и невозможности или нежелании формализации своей занятости представителями рабочих профессий с начальным уровнем подготовки.

В 2020 году **72%** неформально занятых или **886 тысяч человек** были в возрасте от 29 до 64 лет, в том числе в наиболее активном трудоспособном возрасте от 35 до 54 лет – 503 тысячи человек или 41% (*приложение 22*).



При этом за 2016-2020 годы больше всего (на 28% или 101 тыс. человек) снизилось количество неформально занятых в возрасте 35-44 лет.

В 2020 году общестрановой показатель по доле неформальной занятости в общей численности занятого населения (14,1%) был превышен в 9 регионах (*приложение 23*), в том числе в:

- Западно-Казахстанской области – 29,2% (94 тыс. человек);
- Жамбылской области – 26,5% (134 тыс. человек);
- Акмолинской и Севере-Казахстанской областях – по 19,3% (77 тыс. и 56 тыс. человек соответственно).

При этом за 2016-2020 годы данный показатель увеличился только в Алматинской и Акмолинской областях (на 2,7 и 1,4 п.п. соответственно), а наибольшее снижение доли неформальной занятости в общей численности занятого населения было отмечено в Костанайской и Туркестанской областях (на 18,4 и 10 п.п.), а также в городах Алматы и Шымкент (на 13,5 и 9,7 п.п.).

Вместе с тем за 2020 год по сравнению с предыдущим годом доля неформальной занятости увеличилась в Западно-Казахстанской (с 24% до 29,2%), Туркестанской (с 14,9% до 18,6%), Акмолинской (с 17,7% до 19,3%), Карагандинской (с 15,7% до 17,1%) и Павлодарской (с 14 до 15,4%) областях.

В 2020 году на долю пяти регионов (Алматинская, Туркестанская, Жамбылская, Карагандинская и Западно-Казахстанская области) пришлось **666 тысяч** неформально занятых лиц или **54%** от их общей численности (*приложение 24*).

При этом по сравнению с 2016 годом наибольшее снижение неформальной занятости наблюдается в:

- г. Алматы (в 4 раза или на 113 тыс. человек);
- Костанайской области (в 2,2 раза или на 96 тыс. человек);
- г. Шымкент (в 2,2 раза или на 41 тыс. человек);
- Восточно-Казахстанской области (в 2 раза или на 66 тыс. человек);
- Актюбинской области (в 2 раза или на 31 тыс. человек).

И напротив, за этот же период количество неформально занятых выросло в Туркестанской (на 67% или 58 тыс. человек), Атырауской (на 33% или 5 тыс. человек) и Алматинской (на 15% или 24 тыс. человек) областях.

За 2020 год по сравнению с предыдущим годом неформальная занятость больше всего увеличилась в Туркестанской (на 24% или 28 тыс. человек) и Западно-Казахстанской (на 22% или 17 тыс. человек) областях.

По параметрам количества и доли неформально занятых лиц **Алматинская, Западно-Казахстанская и Жамбылская области** находятся в первой пятерке с наихудшими показателями (*приложение 25*). Все три региона являются приграничными, а жители Алматинской области к тому же осуществляют активную трудовую деятельность в крупнейшем городе страны – Алматы.

Численность населения указанных областей в 2020 году выросла до 3,9 млн человек, и в среднем за 2016-2020 годы их доля в общей численности населения страны составила 21%.

Примечательно, что в отличие от общестрановых параметров, в Западно-Казахстанской области неформальных наемных работников в два раза больше, чем самозанятых, и количество неформально занятых в организациях формального сектора также в два раза превышает неформальную занятость на предприятиях неформального сектора.

### **1.2.3. Самостоятельная занятость**

Как уже было отмечено, одной из основных задач государственной экономической политики является, помимо всего прочего, расширение **продуктивной занятости населения**.

Между тем в вышеупомянутой программе «Еңбек» **непродуктивно занятые** определены как лица с доходом ниже ВПМ и (или) занятые низкоквалифицированным трудом. Однако программа акцентирует внимание, в первую очередь, на непродуктивную **самозанятость**, без учета наемных работников, которые также могут иметь как низкие доходы, так и заниматься низкоквалифицированным трудом.

При этом в национальном Методологическом положении по статистике (2018 год) **самостоятельная занятость** определена как занятость, при которой размер вознаграждения напрямую зависит от дохода, получаемого от производства (реализации) товаров и услуг, где собственное потребление рассматривается как часть дохода; а **самостоятельно занятыми работниками** являются лица, занятые не по найму и работающие на самих себя для получения дохода от произведенных товаров или оказанных услуг.

Согласно **Методике определения численности самостоятельно занятых, уровня их среднемесячных доходов и численности безработного населения** (приложение 26), в 2020 году количество самозанятых составило **2 млн человек** с уменьшением на 7,5% или 166 тысяч по сравнению с 2016 годом. Доля самозанятых в общей численности занятого населения за рассматриваемый период сократилась с 25,8% до **23,4%** (приложение 27).

При этом количество непродуктивно самозанятых уменьшилось на 102 тысячи, составив **199 тысяч человек** или **9,7%** от общей численности самозанятых лиц и 2,3% от количества всего занятого населения. Такое снижение могло быть обусловлено в том числе достаточно низким уровнем ВПМ, размер которой является критерием распределения самозанятых на продуктивных или непродуктивных. К примеру, за 2016-2020 годы разрыв между прожиточным минимумом и среднемесячными доходами вырос в 1,5 раза с 55 тысяч до 82 тысяч тенге.

В 2020 году доля самостоятельных работников, работающих за свой счет, составила **71%** (1,5 млн человек) от общей численности самозанятых (приложение 28), занятых на основной (единственной) работе – **77%** (1,6 млн человек), мужчин – **55%** (1,1 млн человек), сельских жителей – **59%** (1,2 млн человек).

Анализируя динамику изменения структуры самостоятельной занятости за 2016-2020 годы, можно отметить следующие моменты:

- количество членов ПК выросло в 11 раз с 1,1 тысяч до 12 тысяч человек (при общем сокращении самозанятости);
- самозанятых мужчин традиционно больше количества женщин;
- самозанятость больше распространена в сельской местности, чем в городах, однако городских самозанятых за рассматриваемый период стало больше на 5% или 40 тысяч человек (при общем сокращении самозанятости).

В региональном разрезе в 2020 году самозанятых по статусу занятости больше всего было:

- самостоятельных работников, работающих за свой счет, в Туркестанской (308 тыс.), Алматинской (194 тыс.) и Восточно-Казахстанской (142 тыс.) областях;
- занятых в ЛПХ в Алматинской (61,9 тыс.), Костанайской (58,3 тыс.) и Жамбылской (57,3 тыс.) областях;
- работодателей в Туркестанской (21,7 тыс.) и Северо-Казахстанской (17,7 тыс.) областях;
- членов ПК в г. Шымкенте (4,7 тыс.) и Алматинской области (12,2 тыс.);
- неоплачиваемых работников семейных предприятий (хозяйств) в Алматинской (2,4 тыс.) и Карагандинской (1,3 тыс.) областях;
- работающих по договорам ГПХ в Восточно-Казахстанской области (3,5 тыс.).

Как уже было отмечено, за 2016-2020 годы численность непродуктивно самозанятых снизилась на **34%** (102 тыс.), составив **199 тысяч человек** (*приложение 29*). При этом за 2020 год непродуктивная занятость, напротив, выросла на 5,8% (11 тыс. человек) по сравнению с предыдущим годом, несмотря на то что общая численность самозанятых снизилась на 2,5% (54 тыс. человек).

Больше половины (55% или 110 тысяч) непродуктивно самозанятых относятся к бездействующим зарегистрированным и незарегистрированным индивидуально занятым лицам.

В 2020 году **86%** или **1 763 тысячи** самозанятых осуществляли свою трудовую деятельность в пяти основных отраслях: сельском хозяйстве, торговле, транспорте, строительстве и обрабатывающей промышленности (*приложение 30*).

Несмотря на стремительное сокращение самозанятости в сельском хозяйстве за последние пять лет (на 28% или 263 тыс. человек), эта отрасль все еще остается лидером по данному показателю (доля в общей численности самозанятых снизилась с 43% до 33%).

Среди отраслей, в которых, несмотря на общий понижительный тренд, количество самозанятых в 2016-2020 годах увеличилось, можно отметить торговлю (на 39 тыс. или 6,3%), операции с недвижимым имуществом (на 20 тыс. или в 2,8 раза), сектор аренды, проката и лизинга (на 16 тыс. или в 4,4 раза), профессиональную, научную и техническую деятельность (на 13 тыс. или в 2,3 раза), а также образование (на 11 тыс. или в 2,5 раза).

В структуре непродуктивной занятости к отраслям с наибольшим количеством самозанятых (*приложение 31*) относятся те же пять видов деятельности, которые отмечены выше по общей численности самостоятельно занятых лиц. В 2020 году их доля составила **85%** или **169 тысяч человек** (снизилась с 94% или 283 тыс. человек с 2016 года).

В 2020 году **66%** самозанятых (**1 359 тыс. человек**) имели доходы от одной ВПМ до 80 тысяч тенге, при этом доля этой категории в 2016 году составляла 76% (*приложение 32*).

Доля самозанятых без доходов и с доходами ниже ВПМ сократилась с 7,4% (163 тыс. человек) в 2016 году до **4,6%** или **95 тысяч человек** в 2020 году. Причем 60% самостоятельно занятых без доходов были задействованы в торговле, 71% с доходами ниже ВПМ – в сельском хозяйстве.

Напротив, количество самозанятых с доходами 80-150 тысяч тенге за 2016-2020 годы увеличилось на 159 тысяч человек до **464 тысяч** или **23%** в общей численности самостоятельной занятости.

В 2020 году в структуре непродуктивной занятости **48%** (**95 тыс. человек**) занимали самозанятые без доходов и с доходами ниже ВПМ, численность которых снизилась на 68 тысяч по сравнению с 2016 годом (*приложение 33*). Также значительное сокращение (на 43 тыс. человек или 35%) продемонстрировало количество непродуктивно самозанятых с доходами от одной ВПМ до 80 тысяч тенге.

При этом доля лиц с доходами свыше 80 тысяч тенге в общей численности непродуктивно самозанятого населения за 2016-2020 годы увеличилась с 4,9% до 11,5% или с 14,7 тысяч до 23 тысяч человек.

Таким образом, можно сделать вывод, что за рассматриваемый период наблюдается незначительное смещение в структуре непродуктивно занятых от низкодоходной категории к более высокодоходной занятости.

Анализируя распределение непродуктивно занятых без доходов и с доходами ниже ВПМ в разрезе регионов, можно отметить, что за 2016-2020 годы, при снижении доли таких лиц в целом по стране, в Мангистауской области их доля в количестве непродуктивной самозанятости увеличилась с 3% до 37%, Костанайской – с 55% до 76%, Восточно-Казахстанской – с 67% до 84% (*приложение 34*).

При этом в 2020 году в шести регионах данный показатель превысил общестрановой: в Восточно-Казахстанской (84%), Костанайской (76%), Павлодарской и Акмолинской (69%), Алматинской (59%) областях и г. Нур-Султане (58%).

В 2020 году **181,5 тысяч** или **9%** самозанятых имели дополнительную работу (занятие), из них самостоятельных работников 180,7 тысяч человек (*приложение 35*). При этом 180,6 тысяч человек имели дополнительную работу в отрасли сельского хозяйства.

В 2020 году **40%** (**815 тыс. человек**) самозанятых были из числа лиц, имеющих среднее профессиональное (специальное) образование (*приложение 36*), тогда как в 2016 году их доля составляла 32% (714 тыс.), а

49% (1 073 тыс.) самозанятых имели начальное, основное, общее среднее и начальное профессиональное образование (в 2020 году их численность сократилась до 663 тыс. человек).

Численность самозанятых с высшим и послевузовским образованием с 2016 года увеличилась на 34% или 144 тысяч человек, составив в 2020 году более полумиллиона человек (28% от самозанятого населения). Это свидетельствует о том, что все большее количество квалифицированной рабочей силы в силу различных обстоятельств выбирает «работу на себя». При этом 7% (40 тыс.) из них заняты непродуктивно: низкоквалифицированным трудом и (или) с низкими доходами.

В 2020 году **62%** самозанятых или **1 259 тысяч человек** составляли лица в возрасте 29-54 лет, и их доля сохраняется на этом уровне на протяжении всех последних пяти лет (*приложение 37*).

При этом численность группы лиц предпенсионного и пенсионного возраста (55 лет и старше) за рассматриваемый период увеличилась на 8% или 26 тысяч человек, составив 17% от самозанятого населения в 2020 году.

В структуре непродуктивно самозанятого населения наибольшую долю (**59% или 117 тыс.**) также занимает возрастная группа от 29 до 54 лет (*приложение 38*).

При этом за 2016-2020 годы доля непродуктивно занятых лиц в общей численности самозанятого населения снизилась по таким возрастным группам, как: старше 54 лет – с 17% до 12%, младше 29 лет – с 16% до 10%, 29-54 года – с 12% до 9%.

В 2020 году в 10 регионах доля самозанятых в общей численности занятого населения превысила общестрановой показатель (23,4%), в том числе в Туркестанской области – 46%, Жамбылской и Кызылординской областях – 34%, Акмолинской области – 32%, г. Шымкенте – 31% (*приложение 39*).

В числе регионов с меньшей долей самозанятого населения, чем по стране в целом, можно отметить Мангистаускую область (5,5%), г. Алматы (8,5%) и Карагандинскую область (10%).

При этом за 2016-2020 годы лидерами по росту доли самозанятого населения стали г. Нур-Султан (с 5% до 12%), Туркестанская (с 44% до 46%) и Атырауская (с 10% до 12%) области.

Напротив, больше всего доля самозанятых в общем количестве занятого населения сократилась в Жамбылской (с 45% до 34%), Западно-Казахстанской (с 37% до 28%) и Костанайской (с 34% до 29%) областях.

В 2020 году только в семи регионах доля непродуктивной занятости в общей численности самозанятого населения оказалась ниже общестранового уровня (9,7%), в том числе в г. Шымкенте (2,6%), Атырауской области (3,8%), г. Нур-Султане (4%), Жамбылской (4,2%) и Северо-Казахстанской (4,8%) областях (*приложение 40*).

При этом за 2020 год по сравнению с предыдущим годом доля непродуктивной занятости больше всего выросла в Карагандинской области (с 21% до 29%), г. Алматы (с 6,4% до 11%) и Костанайской области (с 13% до

16%). Также высокая доля непродуктивной занятости в общей численности самозанятого населения отмечается и в Мангистауской области (20%).

За период 2016-2020 годов рекордное снижение доли непродуктивной занятости достигнуто в Жамбылской (с 35% до 4,2%) и Актыубинской (с 26% до 11%) областях, что может свидетельствовать о наиболее успешном опыте реализации государственной политики в сфере труда и занятости.

В 2020 году более половины самозанятых (55% или 1 120 тыс.) приходилось на южные регионы страны (*приложение 41*): Туркестанскую, Алматинскую, Жамбылскую, Кызылординскую области, города Шымкент и Алматы. Также значительное количество самозанятых проживает в Восточно-Казахстанской (194 тыс.), Костанайской (134 тыс.) и Акмолинской (125 тыс.) областях.

На долю западных регионов (Мангистауская, Атырауская, Актыубинская и Западно-Казахстанская области) приходится только 10% или 205 тысяч самозанятых. Небольшое количество самозанятых зафиксировано также в Павлодарской (60 тыс.), Карагандинской (66 тыс.) областях и г. Нур-Султане (66 тыс.).

За 2016-2020 годы, при сокращении общего количества самозанятых по стране, в отдельных регионах произошло их увеличение: в г. Нур-Султане (на 43 тыс. или в 2,9 раза), г. Алматы (на 18 тыс. или 28%), а также в Атырауской (на 8 тыс. или 27%) и Мангистауской (на 3 тыс. или 21%) областях. При этом в 2020 году самозанятых стало больше в г. Алматы, Карагандинской и Алматинской областях.

В 2020 году регионами с наибольшей численностью непродуктивно самостоятельно занятых лиц стали Алматинская, Костанайская, Туркестанская, Восточно-Казахстанская и Карагандинская области, которые в совокупности составили 118 тысяч человек или 59% от общего количества непродуктивной самозанятости (*приложение 42*).

Меньше всего непродуктивно самозанятых в Атырауской, Мангистауской и Северо-Казахстанской областях, а также в городах Нур-Султан и Шымкент (14,3 тыс. человек или 7%).

За 2016-2020 годы общая численность непродуктивно самозанятых уменьшилась на 102 тысячи человек или 34%. При этом в пяти регионах был отмечен незначительный рост непродуктивной занятости на 8,6 тысяч человек: в городах Алматы и Нур-Султан, Карагандинской, Мангистауской и Атырауской областях.

В 2020 году в общий рост непродуктивной занятости по стране (по сравнению с предыдущим) наибольший вклад внесли Карагандинская область (на 7,6 тыс. или 64%), города Алматы (на 4,3 тыс. или в 2 раза) и Нур-Султан (на 2,1 тыс. или в 4,5 раза), а также Северо-Казахстанская область (на 1,7 тыс. или 90%).

#### **1.2.4. Платформенная занятость**

Платформенная занятость как таковая в настоящее время не фиксируется официальной статистикой Казахстана, а выделить ее из общей статистики занятости в разрезе отраслей практически невозможно. Также следует учитывать, что уже учтенные статистикой как занятые лица могут быть задействованы в платформенной занятости в свободное от основной работы время для получения дополнительного заработка.

Основными игроками в сфере платформенной занятости являются агрегаторы такси и курьерской доставки, однако их деятельность не регулируется специальными нормами законодательства, в частности Трудового кодекса.

Также имеет место платформенная занятость в сфере оказания IT-услуг по разработке программного обеспечения, в которой работники – физические лица, предоставляющие услуги, зачастую оказываются уязвимыми с точки зрения правовой защиты, и бывают случаи, когда их труд оказывается даже неоплаченным под видом выполнения пробных заданий заказчика.

Кроме того, существуют посреднические цифровые платформы, на которых неограниченное количество физических лиц имеет возможность заказать различного рода услуги – от бытовых до профессиональных, что во многих случаях не оформляется трудовыми или какими бы то ни было договорами, а расчеты по таким услугам осуществляются неофициально без уплаты налогов и социальных платежей.

Сложность идентификации таких работников создает преграды для вовлечения их в профсоюзы, хотя именно профсоюзы могли бы продвигать инициативы по законодательному признанию их работниками, распространению на них трудового законодательства и государственных гарантий по социальной защите.

Вместе с тем в мае 2021 году курьеры четырех сервисов доставки еды (Wolt, Glovo, Yandex, Chocofood) объявили о создании Ассоциации курьеров Казахстана (своего рода, собственного профсоюза), после ряда акций протестов, в ходе которых они заявили о несогласии с тарифной политикой данных агрегаторов, повлекших снижение их доходов.

В целом, работу на цифровых платформах можно назвать новейшей формой неформальной занятости, которая появилась и получила быстрое развитие и распространение в последнее десятилетие, когда количество платформ в мире увеличилось в среднем в 5 раз. Этой разновидности нестандартной занятости посвящен доклад МОТ «Перспективы занятости и социальной защиты в мире 2021: Роль платформ цифрового труда в преобразовании сферы труда».

Цифровые платформы проникают во все новые отрасли экономики, предоставляя широкий круг услуг и продуктов. Их важной особенностью выступает посредничество в организации трудовой деятельности. Сводя предприятия или физических лиц – клиентов (заказчиков) с работниками, цифровые платформы трансформируют сложившиеся трудовые процессы и отношения, оказывая тем самым существенное влияние на всю сферу труда.

При этом МОТ разделяет платформы цифрового труда на две большие группы:

1) глобальные онлайн веб-платформы, где работа выполняется удаленно (на расстоянии);

2) локальные платформы, где работники выполняют так называемые микрозадания собственными силами в конкретном физическом пространстве.

Если на глобальных цифровых платформах выполняются в первую очередь более сложные работы (оказание финансовых, юридических и патентных услуг, проектирование и разработка программного обеспечения, анализ данных и т.д.), то на локальных платформах предлагают услуги такси и доставки, а также услуги бытового обслуживания. При этом правительства стран, как правило, в состоянии регулировать деятельность лишь цифровых платформ второй группы, которые оказывают услуги на их территории.

Такие платформы часто рассматриваются в качестве перспективных источников трудоустройства населения – прежде всего в развивающихся странах.

В то же время цифровые платформы бросают вызов работникам в части дефицита достойного труда, создавая такие негативные последствия, как непостоянство работы и доходов, урезание гарантий занятости, недоступность социального партнерства, снижение контроля над временем и (или) режимом работы, нестабильность безопасности и охраны труда, сокращение охвата социальной защитой и страхованием, отсутствие доступа к повышению квалификации и т.д.

Кроме того, работа на цифровых платформах может привести к негативным последствиям как для общества в целом, так и для предприятий.

Вместе с тем цифровые платформы могут отличаться от традиционных предприятий как с позиции их налогообложения, так и с точки зрения регулирования их работы трудовым законодательством, что нередко обуславливает обвинения в адрес платформ в нечестной конкуренции.

К примеру, в апреле 2021 года стало известно, что Департамент антимонопольного регулирования Евразийской экономической комиссии начал расследование нарушений общих правил конкуренции на трансграничном рынке предоставления услуг доступа к сервису агрегаторов такси, которые в одностороннем порядке устанавливают тарифы на перевозку пассажиров.

Вместе с тем в качестве прецедента постепенной трансформации платформенной занятости в «традиционную» можно назвать решение Европейского суда, принятое в декабре 2017 года, когда Uber был признан транспортной компанией, а не службой по предоставлению цифровых услуг.

Более того, в феврале 2021 года по решению Верховного суда Великобритании водители Uber были признаны наемными работниками, а не индивидуальными предпринимателями, которым должны быть гарантированы минимальная заработная плата, оплачиваемый отпуск, а также включение в корпоративную пенсионную программу.



Однако общие тенденции, происходящие в сфере глобальной платформенной занятости, позволяют констатировать, что предложение трудовых ресурсов (особенно из развивающихся стран) все больше превышает спрос на них, что приводит к острой конкуренции и, как следствие, к снижению оплаты труда таких работников.

С другой стороны, цифровые платформы, являясь, по сути, монополистами или крупными игроками рынка в условиях олигополии, устанавливают свои правила в одностороннем порядке, и, в конечном итоге, контролируют работника, ограничивая его свободу выбора.

При этом предприятия отмечают три основных мотива пользоваться услугами онлайн веб-платформ:

- 1) оптимизация и упрощение процесса найма;
- 2) сокращение расходов и повышение эффективности;
- 3) получение доступа к знаниям и инновациям.

Вместе с тем, как показывает практика, большинство работников онлайн веб-платформ – это высокообразованные мужчины, нередко выполняющие работу ниже своей квалификации, что фактически является растратой человеческого капитала и может привести к потере профессиональных качеств.

В числе основных причин работы на цифровых платформах называют необходимость дополнительного заработка (в отдельных случаях это также может считаться основным источником дохода), предпочтение работать дома и (или) по гибкому графику, а также отсутствие альтернативных возможностей трудоустройства.

На практике гибкий график работы, особенно на локальных платформах микрозаданий, часто превращается в рабочее время, продолжительность которого существенно превышает предусмотренную законодательством. Тем не менее, многие работники хотели бы работать еще больше, желая увеличить свои доходы, хотя в таких случаях дополнительная оплата за сверхурочную работу не предусматривается.

Таким образом, исходя из указанных особенностей платформенной занятости, можно прийти к выводу, что основными направлениями повышения защищенности работников цифровых платформ являются:

- 1) законодательное признание их наемными работниками;
- 2) применение классификации, схожей с трудовой деятельностью;
- 3) установление промежуточного статуса между стандартными трудовыми отношениями и текущим их положением.

В зависимости от специфики национального законодательства, движение в сторону одного из вышеуказанных подходов позволило бы применять к работникам цифровых платформ законодательство о труде, социальном и медицинском страховании, а также о пенсионном обеспечении.

### 1.3. Условия труда и социальная защита лиц с нестандартными формами занятости

Как уже было отмечено в разделе 1.1.2 «Регулирование в рамках законодательных актов», для отдельных категорий работников, вовлеченных в нестандартные формы занятости, в Казахстане предусмотрен ряд мер, направленных на защиту их социально-экономических и трудовых прав и интересов.

При этом, рассматривая *статистические показатели измерения достойного труда в Казахстане*, можно отметить, что в третьем квартале 2020 года из 6 653 тысяч **наемных работников** 5 329 тысяч (80%) имели право на льготы и компенсации, предусмотренные трудовым законодательством (в случае увольнения).

Несмотря на ряд преимуществ, говорить о привлекательности созданной инфраструктуры социального обеспечения преждевременно, в том числе из-за сохраняющегося высокого уровня бюрократии и сложности административных процедур.

Как правило, люди, не участвующие в мерах государственной поддержки и социальной защиты, скептически относятся к действиям властей, испытывают недоверие к государственной системе в целом, предпочитая скрывать свои доходы, используя их на повседневные нужды.

Такая психология поведения отчасти продиктована низким уровнем доходов подавляющей части населения, расслоением общества по уровню оплаты труда и доходов, разительным отличием уровня жизни в городах и сельской местности, высокой закредитованностью населения и преобладанием расходов на продовольствие в общих расходах домохозяйств.

К примеру, в структуре ВВП Казахстана доля **оплаты труда** является достаточно низкой и последние пять лет не превышает **31%**, снизившись с 34,3% в 2010 году. При этом Казахстан остается в числе стран, не ратифицировавших Конвенцию МОТ №131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран».

Индекс реальной **заработной платы** в 2020 году составил всего **115,5%** к уровню 2015 года, причем три года подряд, в 2015-2017 годах, реальная заработная плата ежегодно снижалась.

При этом номинальный размер среднемесячной заработной платы в 2020 году составил 212,5 тысяч тенге, модальной зарплаты – 169,8 тысяч тенге, медианной – 142,3 тысяч тенге, что отражает значительный разрыв в зарплатах занятого населения.

Помимо этого, обращает внимание чрезмерно заниженные МРЗП и ВПМ, которые ежегодно устанавливаются в законе о республиканском бюджете и являются ключевыми факторами с точки зрения установления минимальных государственных социальных гарантий.

Так, в 2020 году минимальная зарплата (42,5 тыс. тенге) оказалась ниже среднемесячной зарплаты **в 5 раз**, а законодательно установленный прожиточный минимум (32,7 тыс. тенге) – **в 6,5 раз**.

Стоит отметить, что самая низкая заработная плата традиционно наблюдается в сельском хозяйстве (*приложение 43*), где, как было отмечено в разделе 1.2 «Состояние рынка труда и занятости», преобладают нестандартные формы занятости (в 2020 году): 99% занятых на дополнительной работе; 55% неформальной занятости; 41% временной занятости по договору на определенный срок; 26% занятости по договору на определенный объем работы; 33% самозанятости, в том числе 38% непродуктивной самозанятости.

Также низкую среднемесячную заработную плату получают работники сферы водоснабжения (132 тыс. тенге в 2020 году), искусства, развлечения и отдыха (157 тыс. тенге), образования (166 тыс. тенге) и здравоохранения (176 тыс. тенге), хотя в образовании и здравоохранении за последние два года произошел ощутимый номинальный рост зарплат примерно на 60%.

В региональном разрезе (*приложение 44*) самый низкий уровень оплаты труда зафиксирован в Жамбылской, Северо-Казахстанской, Туркестанской, Алматинской и Западно-Казахстанской областях. В этих регионах также отмечается высокий уровень неформальной и самостоятельной занятости, в том числе непродуктивной самозанятости (см. раздел 1.2 «Состояние рынка труда и занятости»).

Вместе с тем индекс реальных денежных доходов населения за 2016-2020 годы составил **116,6%**, опережая рост зарплат по причине снижения доли доходов от трудовой деятельности с 80% в 2015 году до 67% в 2020 году в пользу социальных трансфертов, чей удельный вес в денежных доходах населения за рассматриваемый период увеличился с 16,6% до 28,6% (главным образом, за счет пенсий и пособий).

Так, в 2020 году среднедушевые доходы населения составили **115 тысяч тенге**, что на 46% ниже среднемесячной заработной платы (*приложение 45*). Среди регионов с наименьшими доходами населения можно отметить г. Шымкент (73 тыс. тенге), Туркестанскую (62 тыс. тенге), Жамбылскую (81 тыс. тенге), Алматинскую (85 тыс. тенге) и Кызылординскую (86 тыс. тенге) области, где доходы населения составляют от 54% до 75% среднереспубликанских.

В то же время медианный ежемесячный доход населения в 2020 году составил всего **50 тысяч тенге** или более чем в 2 раза меньше среднего дохода (*приложение 46*). При этом низкие медианные доходы также отмечаются преимущественно в южных регионах страны.

Вместе с тем одним из свидетельств обострения ситуации с низкими доходами населения может служить **структура денежных расходов домохозяйств**, в которой доля продовольственных товаров увеличилась с 44,7% в 2015 году до **53,9%** в 2020 году, а доля платных услуг, напротив, снизилась – с 22% до **15,7%**. Причем наибольшие расходы на продовольствие (56,4%) население понесло во втором квартале 2020 года, в период введения жестких ограничительных мер, связанных с COVID-19.

Кроме того, обращает внимание ежегодный рост доли населения, имеющего **доходы ниже ВПМ**, размер которой, как уже было отмечено, не соответствует реальной ситуации в экономике.

Так, в четвертом квартале 2020 года **4,6%** населения фактически находилось на грани выживания, а во втором и третьем кварталах этот показатель достигал 5,7%. Для сравнения, в четвертом квартале 2015 года доля населения с низкими доходами составляла 2,3%.

При этом в сельской местности доля населения, имеющего доходы ниже ВПМ, более чем **в 2 раза** превышает аналогичный показатель в городах (6,6% против 3,1% в четвертом квартале 2020 года).

Между тем, анализируя статус участия населения в системах социального и медицинского страхования, а также в накопительной пенсионной системе, можно прийти к выводу, что механизм уплаты ЕСП пока не дал ощутимых результатов. Более того, в открытых источниках отсутствует централизованная информация о суммах и количестве плательщиков ЕСП.

Так, например, по информации руководителя ФСМС по состоянию на 1 апреля 2021 года участниками системы медицинского страхования являлись **15,9 млн** человек. На эту же дату в ЕНПФ было открыто **10,9 млн** индивидуальных пенсионных счетов (с накоплениями) по обязательным пенсионным взносам. В то же время в марте 2021 года число участников системы обязательного социального страхования, за которых были произведены социальные отчисления, учтенные хотя бы один раз, составило всего **4,7 млн** человек.

Стоит отметить, что определенный рост уплаты ЕСП произошел в период действия чрезвычайного положения во втором квартале 2020 года, когда для лиц, не учтенных в системах социального и медицинского страхования, накопительной пенсионной системе, для получения помощи государства в размере минимальной заработной платы необходимо было подтвердить свой статус. Тогда такую денежную выплату получили **4,6 млн** казахстанцев, что подтверждает глубину проблем с низкими доходами населения.

#### **1.4. Охват профсоюзной защитой и позиция профсоюзов в отношении лиц с нестандартными формами занятости**

Согласно **Закону «О профессиональных союзах»**, профсоюз определяется как общественное объединение с фиксированным членством, добровольно создаваемое на основе общности *трудовых и производственно-профессиональных интересов* граждан для представительства и защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов. Профсоюзы создаются по *производственно-отраслевому принципу*.

При этом выделяются два вида профсоюзов:

1) локальный профсоюз – добровольное объединение работников одной или нескольких *организаций*, связанных общими трудовыми и производственно-профессиональными интересами;

2) отраслевой профсоюз – объединение *работников* одной отрасли деятельности (видов или подвидов экономической деятельности) и смежных с ней отраслей, локальных профсоюзов, связанных общими трудовыми и производственно-профессиональными интересами.

Между тем, согласно Трудовому кодексу, «работником» является физическое лицо, состоящее в трудовых отношениях с работодателем и непосредственно выполняющее работу по трудовому договору, а в Законе «О профессиональных союзах» понятие «работник» отдельно не определено.

В свою очередь, работники субъектов малого предпринимательства вправе создавать *отраслевой профсоюз* при наличии структурных подразделений и членских организаций на территории более восьми регионов (области, города Нур-Султан, Алматы, Шымкент), а *локальный профсоюз*, создаваемый работниками субъектов малого предпринимательства, может объединять работников организаций нескольких видов (подвидов) экономической деятельности.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает создание профсоюзов только по производственно-отраслевому принципу, наемными работниками на базе предприятий, ограничивая тем самым объединение в профсоюзы самостоятельно занятых лиц, не говоря уже о неформально занятых.

В Казахстане, как и в ряде других стран, информация о количестве членов профсоюза, в том числе в разрезе отраслевых и локальных профсоюзов, на республиканском и региональном уровне, формируется профсоюзами самостоятельно, а государственная статистика ведет учет профсоюзного членства путем выборочного опроса работников.

Так, по официальной статистической информации в третьем квартале 2020 года **2 867 тысяч человек (33%** занятого населения и **43%** наемных работников) позиционировали себя членами профсоюза (*приложение 47*).

Наименьшая доля членов профсоюза в численности занятого населения была отмечена в г. Алматы, составив 2,1% или 19,7 тысяч человек. Также низкий уровень профсоюзного охвата (менее четверти занятого населения) зафиксирован в Северо-Казахстанской (52 тыс.), Акмолинской (84 тыс.), Алматинской (233 тыс.) и Костанайской (115 тыс.) областях.

В целях анализа деятельности профсоюзов, в том числе в отношении работников нестандартных форм занятости, целесообразно рассмотреть работу ФПРК как крупнейшего республиканского объединения профсоюзов.

Так, согласно отчету ФПРК об итогах деятельности за 2020 год, на 1 января 2021 года Федерация объединяла 23 отраслевых профсоюза и 17 территориальных объединений профсоюзов, а общая численность членов профсоюза составила **1 638 тысяч человек** (около **57%** членов профсоюза по стране и **92%** работников предприятий, охваченных профсоюзами ФПРК), в том числе **1 507 тысяч работников** (около **53%** и **85%** соответственно), 81 тысяча студентов (учащихся) и 50 тысяч неработающих пенсионеров.

При характеристике профсоюзного охвата ФПРК в отчете указывается общая численность *наемных работников* – 1 772 тысячи человек почти в 16 тысячах предприятий и организаций, из чего можно сделать вывод, что *самостоятельно занятые работники*, в том числе работники неформальной и платформенной занятости не являются членами профсоюза.

Наиболее крупными отраслевыми профсоюзами ФПРК являются профсоюзы работников образования и науки (**608 тыс. человек** или **46%** от численности наемных работников сферы образования, профессиональной, научной и технической деятельности), здравоохранения «SENIM» (**226 тыс. человек** или **45%** от численности наемных работников здравоохранения и социального обслуживания), а также горно-металлургической промышленности «Казпрофметалл» (**137 тыс. человек** или **49%** от численности наемных работников в горнодобывающей промышленности).

Говоря о деятельности ФПРК по защите прав и интересов работников, следует отметить совместную с другими двумя республиканскими объединениями профсоюзов работу над проектом нового трехлетнего Генерального соглашения, которое вступило в силу в марте 2021 года.

Совместными усилиями в Генеральное соглашение на 2021-2023 годы были включены такие важные обязательства сторон (Правительства, республиканских объединений работодателей и профсоюзов) в области регулирования нестандартных форм занятости и социальной защиты работников, как:

- 1) принятие стимулирующих мер по сокращению теневой экономики;
- 2) ориентация на поддержку занятых в неформальном секторе экономики и безработных, формализация гибких форм занятости;
- 3) проведение комплексной работы по развитию и внедрению новых форм найма и занятости;
- 4) внесение изменений в трудовое законодательство в части совершенствования регулирования дистанционной работы;
- 5) обеспечение безработных и самозанятых возможностями получения профессиональных навыков и компетенций, востребованных на рынке труда;
- 6) стимулирование продуктивной занятости через социальное страхование;
- 7) рассмотрение вопросов поэтапного повышения минимальных государственных социальных стандартов и норм социального обеспечения в соответствии с рекомендациями МОТ, а также по увеличению предельного значения социального пособия по временной нетрудоспособности;
- 8) подготовка Национального доклада о социально-трудовых отношениях в РК;
- 9) разработка Дорожной карты по реализации Концепции достойного труда, рекомендуемой МОТ;
- 10) проведение консультаций по вопросам ратификации конвенций МОТ №131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» (включая рассмотрение вопроса по повышению МРЗП, в т.ч. путем его ежегодной индексации), №102 «О

минимальных нормах социального обеспечения», №117 «Об основных целях и нормах социальной политики», №132 «Об оплачиваемых отпусках», №175 «О работе на условиях неполного рабочего времени», №189 «О достойном труде домашних работников» и др.

При этом в 2020 году охват коллективными договорами (16 тыс.) первичных профсоюзных организаций, входящих в структуру ФПРК, составил 96%, а их действие распространяется на 1 547 тысяч работников (90% от общего числа работников охваченных организаций), в том числе на 89 тысяч работников, не являющихся членами профсоюза.

Однако в отчете ФПРК информация о мерах поддержки работников с нестандартными формами занятости в рамках действия коллективных договоров не раскрывается. При этом порядок индексации заработной платы закреплён в 1 895 коллективных договорах (12% от общего количества), а сумма расходов работодателей на исполнение обязательств по всем коллективным договорам (в рамках работы ФПРК) в 2020 году составила порядка 76 млрд тенге.

Кроме того, профсоюзы оказывают правовую и консультационную помощь членам профсоюза, принимают участие в работе по совершенствованию законодательства страны, а также проводят разъяснительную работу по вопросам правоприменительной практики трудового законодательства. Вместе с тем в отчете не отражена информация о наличии вопросов регулирования нестандартных форм занятости по данным направлениям деятельности.

При этом в отчете содержатся рекомендации членским организациям ФПРК, в числе которых ставится задача по расширению охвата профсоюзным членством **наемных работников** предприятий и организаций, созданию новых первичных организаций профсоюза и укреплению организационной структуры.

Таким образом, можно сделать вывод, что в целом деятельность ФПРК в настоящее время сосредоточена на защите прав и интересов только наемных работников, без приоритизации вопросов по работе с работниками нестандартных форм занятости.

## 2. Обзор международного опыта

### 2.1. Регулирование нестандартных форм занятости

В контексте данного исследования наиболее актуальной формой нестандартной занятости является неформальная занятость. Так, в соответствии со статьей 2 Рекомендации МОТ №204 «О переходе от неформальной к формальной экономике» **неформальная экономика** определена как экономическая деятельность работников и экономических единиц, которая не охватывается или охватывается не в полной мере формальными отношениями, за исключением противозаконной деятельности.

В статье 4 Рекомендации №204 выделены четыре основные группы **неформально занятых лиц**:

- 1) все работники в неформальной экономике, в том числе:
  - лица, работающие за собственный счет;
  - работодатели;
  - члены кооперативов, социальных экономических единиц и экономических товариществ;
- 2) помогающие работающие члены семьи (как в формальной, так и неформальной экономике);
- 3) наемные работники (занятые неформальной деятельностью на предприятиях формального сектора или в их интересах, лица, поддерживающие субподрядные отношения, надомные работники в домохозяйствах);
- 4) работники, поддерживающие непризнанные или нерегламентированные трудовые отношения.

При этом в национальном законодательстве или повседневной практике различные страны вправе устанавливать собственные критерии для выделения категорий, которых охватывает термин «неформально занятые».

**Причины неформальной занятости** могут быть разными, и многие из них обусловлены специфическими условиями конкретной страны. Тем не менее, несмотря на некоторые различия в деталях, можно выделить следующие факторы, характерные для ряда стран:

- 1) нехватка официальной работы;
- 2) разного рода административные препятствия для регистрации предприятия, плательщика социальных платежей и т.д.;
- 3) жесткая система сбора социальных платежей;
- 4) строгость некоторых квалификационных условий;
- 5) выбор неподходящего минимального размера социальных платежей;
- 6) недоверие к системе социального страхования.

Следует отметить, что неформально занятые, как правило, меньше охвачены системами социальной защиты, которые фокусируются на выплате денежных пособий – особенно в случаях, когда размер выплат непосредственно зависит от суммы уплаченных социальных платежей.



Также часто можно встретить и понятие «**недекларированный труд**», обозначающее, как правило, любую оплачиваемую работу, являющуюся законной по своей сути, но которая не декларирована властям вообще или декларируется лишь частично.

В таких случаях участники трудовых отношений полностью или частично лишаются возможности по использованию мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством.

Следует также учитывать, что системы социальной защиты исторически создавались для лиц с традиционными трудовыми отношениями в условиях фабрично-заводского производства. Однако в современных условиях трудовая жизнь претерпевает быстрые и значительные изменения, приводя к существенному и неуклонному снижению доли работников, занятых в традиционных формах экономической деятельности.

Вместе с тем, согласно статье 7 Рекомендации №204, при разработке **стратегий, содействующих переходу к формальной экономике**, странам-членам МОТ следует руководствоваться **12 основными принципами**, в числе которых в качестве наиболее важных в контексте настоящего исследования можно отметить следующие:

1) необходимость учета разнообразных условий и потребностей субъектов неформальной экономики при разработке и применении соответствующих специальных подходов;

2) обеспечение согласованности и координации широкого спектра применяемых мер;

3) обеспечение достойного труда для всех, уделяя особое внимание наиболее уязвимым категориям работников;

4) применение сбалансированного подхода, сочетающего меры стимулирования с мерами, нацеленными на соблюдение правовых норм;

5) необходимость предотвращения преднамеренного уклонения от формальной экономики или выхода из нее с целью получения «выгоды» за счет неуплаты налогов и несоблюдения правовых и социальных норм.

Разрабатываемые комплексные меры, способствующие переходу к формальной экономике, должны учитывать **20 факторов**, выделенных в статье 11 Рекомендации №204, прежде всего, такие как:

1) содействие созданию достойных рабочих мест в формальной экономике;

2) содействие социальному диалогу через объединения, представляющие интересы работодателей и работников;

3) установление минимальных уровней социальной защиты и расширение сферы охвата социального обеспечения;

4) эффективная и результативная работа инспекции труда.

При этом чрезвычайно важным является как координация действий разных органов власти, так и тесное сотрудничество между налоговыми службами, инспекциями труда, органами социального обеспечения, учреждениями по трудоустройству и др.

Между тем раздел IV Рекомендации №204 посвящен политике в сфере занятости, а раздел V – правам и социальной защите. В частности, статья 18 обязывает страны-члены МОТ постепенно распространять на всех неформально занятых социальное обеспечение, охрану материнства и достойные условия труда не только законодательным путем, но и на практике.

Статья 20, в свою очередь, посвящена постепенному расширению охвата систем социального обеспечения путем распространения на занятых в неформальной экономике, корректируя при необходимости административные процедуры, размеры взносов и пособий, учитывая при этом возможности неформально занятых по уплате взносов.

Кроме того, в Рекомендации №204 (разделы VI, VII, VIII) предусмотрены меры стимулирования и обеспечения соблюдения законов и применения эффективных санкций с целью недопущения уклонения от уплаты налогов и взносов в социальные фонды; вопросы социального диалога и роли объединений работодателей и работников в процессе сокращения неформальной занятости и перехода к формальной экономике; а также необходимость регулярного сбора данных и мониторинга процесса перехода к формальной экономике.

МОТ также разработана **Рекомендация №202 «О минимальных уровнях социальной защиты»**, которая предоставляет основные ориентиры по установлению и поддержанию минимальных уровней социальной защиты в качестве основополагающего элемента национальных систем социального обеспечения, а также по соблюдению минимальных уровней социальной защиты в рамках стратегий расширения охвата социального обеспечения.

В разделе III Рекомендации №202 говорится, что разработка и реализация таких национальных стратегий должны основываться на действенном социальном диалоге с участием трехсторонних партнеров.

При этом успешная реализация национальных стратегий предполагает:

- 1) определение целей, исходя из национальных приоритетов;
- 2) заполнение пробелов в сфере социальной защиты посредством надлежащих и эффективно координируемых систем, в том числе путем распространения их действия на всех заинтересованных лиц, способных платить взносы;
- 3) дополнение мер в области социального обеспечения мерами политики по развитию рынка труда.

Важным аспектом является то, что вся деятельность по расширению охвата социального обеспечения должна содействовать росту занятости в формальном секторе и сокращению форм неформальной занятости.

Между тем в соответствии с Конвенцией МОТ **№102 «О минимальных нормах социального обеспечения»** государства-члены организации должны гарантировать:

- 1) должное медицинское обслуживание;
- 2) обеспечение по болезни (45% от дохода);
- 3) защиту от безработицы (45% от дохода);

- 4) обеспечение по старости (40% от дохода);
- 5) поддержку при наступлении несчастного случая на производстве и приобретении профессионального заболевания (50% от дохода);
- 6) семейное обеспечение: содержание детей (40% от дохода);
- 7) обеспечение по материнству: беременности и родам (45% от дохода);
- 8) обеспечение по инвалидности (50% от дохода);
- 9) обеспечение по случаю потери кормильца (40% от дохода).

Таким образом, обобщая международный опыт по рассматриваемым вопросам, можно выделить три основных направления **мер по преодолению негативных последствий неформальной занятости и сокращению теневой экономики**, применяемых различными странами (*приложение 48*):

1) *законодательные меры*, нацеленные на сокращение пространства для существования неформальной занятости в различных ее аспектах и проявлениях, в том числе вопросы доступа к системе социальной защиты, администрирования социальных платежей и т.д.;

2) *политические меры*, охватывающие, например, разработку и осуществление целевых программ по сокращению неформальной занятости, включающие информационные кампании по повышению осведомленности, меры мотивации участия в системах социальной защиты и т.д.;

3) *организационные меры*, относящиеся к деятельности налоговых ведомств и других органов государственного надзора.

В целом, приступая к анализу и подбору **возможных мер, нацеленных на сокращение неформальной занятости и расширение социальной защиты**, необходимо помнить о некоторых основных принципах действий:

1) нет (и не может быть) одной «волшебной» меры, способной решить все проблемы;

2) рекомендуется сочетать меры различной направленности, дополняющие одна другую в движении к поставленной цели;

3) разработку программы действий целесообразно начать с определения тех групп неформально занятых или тех отраслей, на которых будет сфокусированы применяемые меры, а перспективный план действий следует наметить на несколько лет вперед, привлекая к его реализации важнейшие заинтересованные группы.

## **2.2. Меры по вовлечению неформально занятых лиц в профсоюзы**

### **Определение целевых групп и их специфической мотивации**

Стереотипное представление о неформально занятых как о маргинальных и необразованных лицах с низкой квалификацией, ставших жертвами обмана или обстоятельств, как правило, лишь частично соответствует сегодняшней действительности. В ряде стран растет доля неформально занятых работников, относящихся к экономически активной и ориентированной на предпринимательскую деятельность части населения. Все чаще такие люди довольны своим статусом и сознательно выбирают его и свою деятельность.

Поведение и деятельность значительной доли неформально занятых определяют, прежде всего, предпринимательские интересы, отодвигая на задний план традиционные интересы работника. В их мотивации доминирующую роль играют **экономическая выгода и возможности получения прибыли**, нежели социальные гарантии, предусмотренные трудовым законодательством. Будучи в состоянии самостоятельно о себе заботиться, их ожидания в первую очередь заключаются в минимизации чрезмерного вмешательства государства в их деятельность.

Поэтому для неформально занятых стимулом для вступления в профсоюз часто выступает не повышение размера заработной платы, а скорее **улучшение условий труда или упрощение их работы**.

Таким образом, для специфических интересов неформально занятых, по меньшей мере, на начальном этапе, вместо традиционных коллективных договоров, регулирующих оплату труда, больше применимы *«кодексы поведения»* или *«соглашения о принципах взаимоотношений»*, заключаемые с предприятиями, использующими рабочую силу неформально занятых.

Исходя из вышеизложенного, можно выделить такие предполагаемые мотивы неформально занятых объединяться в профсоюзы, как:

- самозащита и (или) протест;
- экономическая кооперация для взаимной помощи друг другу по типу организации наподобие средневековой гильдии;
- приобретение официального социального статуса;
- социально-культурные интересы;
- сознательная гражданская солидарность.

### **Общие основы создания профсоюза и вовлечения новых членов**

Базовой целью организации работы профсоюзов является увеличение количества своих членов и представительности для лучшего отстаивания интересов и защиты прав работников в трудовых отношениях. Это позволяет рассчитывать на более сильные позиции при проведении коллективных переговоров и действенных коллективных акций (в случае возникновения необходимости оказать давление на работодателя).

Эффективная организация работы по созданию профсоюза и (или) вовлечения в него новых членов предполагает целый ряд взаимосвязанных шагов, выстроенных в следующей логической последовательности:

- 1) составление продуманного плана действий, включая определение целей и сроков для их достижения;
- 2) распределение ролей и ответственности между профсоюзными структурами разного уровня;
- 3) выделение людских и финансовых ресурсов;
- 4) разработка методики работы с учетом специфики групп, на которых фокусируется профсоюзная деятельность;
- 5) подготовка организаторов, включая разработку программы тренинга, отбор организаторов и их подготовку;

б) регулярное подведение промежуточных итогов работы, анализ и обобщение опыта.

Так, при *составлении плана действий* необходимо:

– определить приоритетные предприятия или категории занятых, которые планируется вовлечь в профсоюзное движение;

– разработать тактику действий, в том числе составления и тиражирования информационных материалов, содержащих целостную и единообразную аргументацию о пользе членства в профсоюзе, которую следует применять и всем организаторам;

– разделить организационную работу на этапы вместе с утверждением промежуточных и конечных целей;

– обозначить сроки для подведения итогов и адаптации выбранной тактики (при необходимости).

Вместе с тем успех организации профсоюза и привлечения новых членов в значительной мере зависит от разработки и применения *эффективной методики* для этой деятельности.

В этой части особое значение имеют как психологические аспекты общения с людьми (например, установление доверительных отношений, убеждение в полезности создания профсоюза и в его возможностях), так и правильная последовательность шагов по созданию профсоюза (в т.ч. предотвращение наиболее типичных ошибок, умение преодолеть инертность работников и возможное активное противодействие).

При этом предпочтительно проработать с Бюро МОТ по деятельности в интересах трудящихся вопросы оказания поддержки профсоюзам в части разработки методики для объединения неформально занятых, составления программы подготовки организаторов, а также проведения тренингов для специалистов по организации профсоюза и привлечению членов.

В свою очередь, в *процессе подбора и подготовки организаторов* важно искать людей с определенными личностными лидерскими качествами, такими как ответственность, коммуникабельность, умение слушать, наличие жизненного опыта, аналитические способности, высокая мотивация, способность вдохновлять людей, стрессоустойчивость и терпеливость.

### **Особенности организационной работы в секторах с доминирующей неформальной занятостью**

Прежде всего, необходимо определить конкретные категории работников, планируемые к вовлечению в профсоюзы, а также распределить эти группы между ответственными отраслевыми профсоюзами. При этом следует учитывать как заинтересованность профсоюзных организаций, так и их способность организовать неохваченные группы работников, включая наличие необходимых для этого ресурсов.

Нередки случаи, когда неформально занятые уже являются каким-то образом самоорганизованными, и тогда рекомендуется изучить возможность преобразования сложившейся структуры в профсоюз с учетом двух следующих факторов:

1) профсоюз, скорее всего, не является привлекательным для мелких предпринимателей, которых немало среди неформально занятых;

2) создаваемый профсоюз должен с самого начала действовать в строгом соответствии с законодательством, чтобы исключить возможность перехода очень тонкой грани между законными и незаконными действиями.

Следует также помнить, что неформально занятые не всегда готовы видеть профсоюз в роли заботливого «старшего брата», так как они, как правило, ожидают не отеческих наставлений и советов, а нуждаются в поддержке и совместных усилиях в преодолении возникающих проблем и отстаивании своих интересов.

С учетом относительной автономности неформально занятых и их низкого доверия к различным официальным представительным организациям, для достижения поставленной цели важно привлечь в работу профсоюза активных членов целевой группы, так как среди неформально занятых обычно быстро выявляются лидеры, возглавляющие их совместные действия. Как показывает международная практика, многие организации неформально занятых работников, как правило, создаются без поддержки национальных федераций или отраслевых профсоюзов.

### **Организационная структура и представительство интересов**

Успешное вовлечение неформально занятых в профсоюзы предполагает как адаптацию существующих профсоюзных структур, так и разработку структурной модели их первичных профсоюзных организаций.

При этом основные проблемы в процессе вовлечения неформально занятых в профсоюзы могут быть связаны как с особенностями законодательства, так и с внутренним порядком работы самих профсоюзов.

Если неформально занятые не проявляют готовность сразу вступить в профсоюз, имеет смысл начать с создания объединения неформально занятых в форме общественной организации, которая может заключить договор о сотрудничестве с профсоюзом или стать его ассоциированным партнером (членом), в зависимости от возможностей, предусмотренных законодательством или уставом конкретного профсоюза.

В этой связи следует проанализировать документы профсоюзных структур с точки зрения возможности вовлечения неформально занятых, дополняя их, при необходимости, положениями, предусматривающими, например, индивидуальное или ассоциированное членство.

При этом также важно продумать вопрос недопущения излишней и нездоровой конкуренции между профсоюзными структурами в работе по привлечению новых членов.

Кроме того, опыт создания профсоюзов, ориентированных преимущественно на работников малых и средних предприятий, в том числе неформально занятых, показывает, что, будучи хорошо знакомыми со специфическими проблемами, интересами и потребностями данной категории работников, они при этом сталкиваются с трудностями, привлекая неформально занятых на предприятиях с традиционным укладом работы.

Обычно вновь созданные профсоюзы неформально занятых кооперируются с действующими профсоюзными структурами, включая случаи, когда:

- 1) первичная организация вступает в отраслевой профсоюз, который при необходимости создает в этих целях отдельный «сектор» работы;
- 2) первичная организация примыкает к региональной структуре национальной федерации профсоюзов или к ней непосредственно;
- 3) создается новый отраслевой профсоюз, который входит в состав национальной федерации.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы, на основе которых **следует вести работу по вовлечению неформально занятых в профсоюзы:**

- среди неформально занятых много образованных людей с хорошей квалификацией и довольных собственным статусом, но ищущих поддержку или союзника в отстаивании своих интересов;
- при взаимодействии с неформально занятыми требуется гибкость и творческий подход, а традиционные методы и формы работы могут оказаться малоэффективными;
- объем ресурсов, необходимых для вовлечения неформально занятых в профсоюзы, прямо пропорционален их доле в занятости и экономике;
- работа по охвату и представлению интересов неформально занятых не может быть ограничена краткосрочными проектами или программами, а должна учитывать многообразие аспектов, характеризующих специфику как самих этих групп (миграционный статус, национальные или культурные особенности), так и их деятельности (сезонность работы и т.д.);
- важное значение имеет изучение регионального и международного опыта по вовлечению неформально занятых в профсоюзы, включая методические материалы и практики подготовки организаторов этого процесса;
- осознавая низкую вероятность сокращения неформальной занятости, даже с учетом усиления государственного надзора и контроля, профсоюзам необходимо, с одной стороны, убеждать неформально занятых объединяться для представительства своих интересов в сфере труда, если не в профсоюзы, то в свои специфические организации, и налаживать с ними тесное сотрудничество; а с другой – поднимать проблемы неформальной занятости и добиваться их решения в формате трехстороннего социального партнерства с предварительным согласованием общих позиций с организациями неформально занятых.

### 3. Тенденции развития нестандартных форм занятости

Анализ текущего состояния нестандартных форм занятости, социальной защиты, оплаты труда и уровня жизни в Казахстане выявил следующие основные особенности:

1) в программных документах страны работа с нестандартными формами занятости в целом **не выделяется** в качестве особого, сконцентрированного приоритетного направления, а акцент делается на борьбу с безработицей и расширение продуктивной самостоятельной занятости, отдавая предпочтение развитию преимуществ «гибкой занятости»;

2) меры по расширению занятости, применяемые уже несколько лет в рамках ряда программных документов, рассматриваются в том числе и как **методы формализации занятости**, наряду с упрощением процедур, повышением охвата социального обеспечения, легализацией трудовых договоров и др.;

3) результаты реализации правительством политики в сфере труда и занятости регулярно **подвергаются критике** как со стороны экспертного сообщества, так и высших должностных лиц государства;

4) трудовое законодательство лишь **частично регулирует** отдельные нестандартные формы занятости (заемный труд, дистанционную работу, сверхзанятость, временную и сезонную работу, надомный труд и др.), а многие вопросы трудовых отношений переданы в сферу коллективно-договорного регулирования;

5) законодательство предусматривает **создание профсоюзов** только по производственно-отраслевому принципу, наемными работниками на базе предприятий, ограничивая тем самым право на объединение в профсоюзы самостоятельно и неформально занятых лиц;

6) законодательство в области социального и медицинского страхования, пенсионного обеспечения работников **в целом соответствует** стандартам и рекомендациям МОТ, но имеет и свои особенности (размеры платежей, критерии участия в системах, механизмы получения выплат и др.);

7) для облегчения вхождения отдельных категорий работников в системы социального и медицинского страхования, накопительную пенсионную систему внедрен механизм уплаты **ЕСП**, сочетающего в себе налоговые и социальные отчисления, однако эффективность его применения оценить сложно из-за отсутствия доступной информации по его использованию населением;

8) ежегодно растет численность работников, оказывающих свои услуги по **договорам ГПХ**, которые в отличие от трудовых договоров, как правило, не позволяют обеспечить работника правами, предусмотренными в трудовом законодательстве;

9) наблюдается существенный рост количества и доли занятости на **временной** (по договорам на определенный срок, на выполнение конкретного объема работы), **сезонной и случайной работе**;



10) на фоне уменьшения сверхзанятости (две трети работающих свыше 40 часов в неделю причиной этого назвали требования работодателя) и стабилизации недозанятости (меньше установленной продолжительности рабочего дня), наблюдается рост численности **временно незанятого населения** и **неполной занятости** (до 30 часов в неделю);

11) несмотря на общее снижение занятости в **сельском хозяйстве**, которое в последние годы уступило первое место по этому показателю сфере торговли, там сконцентрирована почти вся сезонная и случайная занятость, дополнительная работа, а также преобладают формы временной работы;

12) при том, что по доле теневой экономики в ВВП сельское хозяйство существенно уступает сфере торговли и транспорту, половина всех неформально занятых лиц работает именно в **сельском хозяйстве** (при общем сокращении неформальной занятости во всех отраслях);

13) самостоятельные работники в ЛПХ составляют около трети количества **неформально занятых**, а в целом более половины неформальной занятости – это наемные работники разных категорий, причем существенный рост демонстрирует численность неформально занятых наемных работников в КХ/ФХ и по договорам ГПХ;

14) более половины неформально занятых работают на **предприятиях формального сектора**, при этом количество неформальных наемных работников в организациях стабильно снижается;

15) несмотря на ощутимое уменьшение неформально занятых в торговле, строительстве, транспорте и обрабатывающей промышленности, эти отрасли входят в **первую пятерку** видов деятельности с преобладающей **неформальной занятостью**;

16) около 70% неформально занятых фактически **на постоянной основе** находятся в таком статусе (заняты более 36 часов в неделю), имея, как правило, **невысокую квалификацию** (среднее или средне-специальное образование);

17) высокие значения по доле **неформальной занятости** в общей численности занятого населения (**20-30%**) наблюдаются в Западно-Казахстанской, Жамбылской, Акмолинской и Севере-Казахстанской областях, а по абсолютным показателям «лидируют» Алматинская, Туркестанская, Жамбылская и Карагандинская области (**более 100 тыс.**);

18) количество и доля **самостоятельно занятых** работников, так же, как и неформальной занятости, ежегодно снижается, причем численность **непродуктивно самозанятых** уже не превышает 200 тысяч человек, а их доля в общей занятости составляет около 2% (половина из них – это незарегистрированные индивидуально занятые и зарегистрированные, но бездействующие лица);

19) около 70% самозанятых – это **самостоятельные работники**, работающие за свой счет (как правило, ИП), и хотя 60% самозанятых проживают в **сельской местности**, на фоне процессов урбанизации наблюдается постоянный рост городской самозанятости;

20) стремительно сокращаясь в сельском хозяйстве, **самозанятость** **растет** в сфере торговли, операциях с недвижимым имуществом, секторе аренды, проката и лизинга, профессиональной, научной и технической деятельности, а также в образовании;

21) ежемесячные **доходы** около 70% самозанятых не превышают 80 тысяч тенге (чуть менее двух МРЗП), а в сельском хозяйстве большинство самозанятых (примерно 70%) имеют доходы **ниже ВПМ**;

22) **непродуктивная самозанятость** больше всего распространена в сельском хозяйстве, торговле, транспортной сфере и строительстве, причем около половины непродуктивно занятых имеют доходы **ниже ВПМ**;

23) наблюдается ежегодный рост численности и доли **самозанятых с высокой квалификацией** (высшим и послевузовским образованием) на фоне общего снижения самостоятельной занятости, а около 45% самозанятых – это лица в возрасте 35-54 лет;

24) высокая **доля самозанятости** в общей численности занятого населения (свыше 30%) наблюдается в Туркестанской, Жамбылской, Кызылординской, Акмолинской областях и в г. Шымкенте, а по численности самозанятых в первую тройку регионов входят Туркестанская, Алматинская и Восточно-Казахстанская области (свыше 200 тыс. человек);

25) **доля непродуктивной самозанятости** в Карагандинской и Мангистауской областях в 2 раза выше, чем по стране в целом (более 20% самозанятого населения), а в Алматинской, Костанайской и Туркестанской областях их численность превышает 20 тысяч человек;

26) **платформенная занятость** в Казахстане официально не классифицируется, по ней не ведется государственная статистика, и она не регулируется специальными нормами законодательства, в частности Трудового кодекса, при этом ее распространение ощущается все больше с каждым годом;

27) официальная статистика по **профсоюзному членству** ведется выборочным методом путем опроса респондентов, согласно которой треть занятого населения или более 40% наемных работников являются членами профсоюза, а наименьший охват (менее четверти занятого населения) отмечается в г. Алматы (около 2%), Северо-Казахстанской, Акмолинской, Алматинской и Костанайской областях;

28) **деятельность профсоюзов** Казахстана в силу особенностей законодательства ориентирована только на наемных работников, при этом в Генеральное соглашение на 2021-2023 годы были включены вопросы, касающиеся нестандартных форм занятости;

29) наблюдается **низкий уровень оплаты труда** в ВВП (31%), медианная зарплата составляет 67% среднемесячной, а модальная – 80%, при этом чрезмерно занижены установленные МРЗП и ВПМ, которые ниже среднемесячной зарплаты в 5 и 6,5 раз соответственно;

30) **низкую заработную плату** получают работники сельского хозяйства, сферы водоснабжения, искусства, развлечения и отдыха, образования и здравоохранения, а в региональном разрезе – жители

Жамбылской, Северо-Казахстанской, Туркестанской, Алматинской и Западно-Казахстанской областей;

31) в **структуре доходов** населения снижается доля заработной платы (трудовых доходов) в пользу социальных трансфертов (пенсий и пособий), как следствие среднедушевые и медианные доходы почти в 2 и 3 раза меньше соответственно среднемесячной и медианной зарплаты, а в числе регионов с наименьшими доходами населения отмечаются Туркестанская, Жамбылская, Алматинская, Кызылординская области и г. Шымкент;

32) больше половины денежных **расходов домохозяйств** направляется на покупку продовольственных товаров, а за последние пять лет доля населения с доходами ниже ВПМ удвоилась;

33) пандемия COVID-19 не столько осложнила ситуацию в сфере занятости в 2020 году, включая нестандартные формы занятости, сколько обнажила копившиеся годами **системные проблемы**.

Таким образом, при разработке мер по работе с нестандартными формами занятости **первоочередное внимание** следует обратить на:

– законодательное регулирование общественных отношений, возникающих при нестандартных формах занятости, в целях обеспечения стабильного социально-экономического положения таких работников и защиты их трудовых прав и интересов;

– ведение комплексного статистического учета по различным аспектам нестандартных форм занятости;

– нестандартную занятость в сельском хозяйстве, торговле, строительстве, транспорте и обрабатывающей промышленности, а по регионам – в Туркестанской, Жамбылской, Алматинской, Восточно-Казахстанской и Западно-Казахстанской областях;

– неформальную занятость в организациях формального сектора и неформально занятых наемных работников;

– применение на практике различных методов расширения профсоюзного охвата и представительства среди работников нестандартных форм занятости.

#### **4. Основные принципы и подходы по работе с нестандартными формами занятости**

Работа с нестандартными формами занятости в целом должна быть направлена на устранение причин их возникновения (сложность процедур и бюрократия, недоверие к системе, низкие доходы населения и др.), в первую очередь, в тех отраслях и регионах, где нестандартная занятость распространена больше всего (см. раздел 3 «Тенденции развития нестандартных форм занятости»), с учетом приоритетной целевой группы – неформальной занятости в организациях формального сектора и неформально занятых наемных работников.

В процессе вовлечения неформально занятых в профсоюзы следует учитывать их специфические интересы и потребности, а также особенности деятельности (см. раздел 2.2 «Меры по вовлечению неформально занятых лиц в профсоюзы»), делая упор на преимущества профсоюзного членства с точки зрения усиления консолидированных позиций.

При этом **стратегия перехода к формальной занятости**, согласно рекомендациям МОТ, должна учитывать предпочтения населения, параметры неформальной экономики и структуру рынка труда, действующие законы, политику и практику, а также институциональный и финансовый потенциал государственных органов.

Применяемые меры должны оказывать влияние как на среду (условия) экономической деятельности, так и на стимулирующие факторы формализации – системы социального, медицинского и пенсионного обеспечения, механизмы правоприменения или институты рынка труда, социальный диалог, доступность финансовых или иных услуг развития бизнеса, образование и повышение квалификации, инфраструктуру и т.д.

Стратегия формализации должна исходить из специфики отдельных видов организаций, категорий работников, разновидностей неформальной занятости, местных условий, а также отраслей экономики. Она должна быть направлена на повышение способности экономики поглощать неформальных работников и возможностей (готовности) работников и предприятий входить в формальную экономику.

В конечном итоге, для перехода в формальную экономику чрезвычайно важно установить **правильные стимулы и устранить препятствия**.

Между тем можно выделить следующие рекомендации МОТ по повышению качества нестандартных рабочих мест:

1) устранять пробелы в **нормативно-правовой сфере**, в том числе внедряя:

– политику по обеспечению равного обращения с работниками независимо от типа их трудового контракта;

– политику, устанавливающую минимальные гарантированные рабочие часы и ограничивающую колебания рабочего графика;

– законодательные и правоприменительные меры, решающие проблему неправильной классификации видов занятости;

– меры, запрещающие некоторые способы использования нестандартных форм занятости в целях недопущения злоупотреблений;

– меры, устанавливающие обязательства и ответственность сторон в многосторонних трудовых соглашениях;

2) укреплять механизмы ведения **коллективных переговоров**, в том числе:

– укреплять потенциал профсоюзов по представительству интересов работников в нестандартных формах занятости;

– расширять охват коллективных соглашений на всех работников отрасли или профессиональной категории;

– обеспечивать всех работников возможностью реализовать свое право на свободу объединения и ведение коллективных переговоров;

3) укреплять системы **социальной защиты** путем:

– отмены или снижения порога по минимальной продолжительности рабочего времени, минимальной заработной плате и минимальному периоду работы, дающим право на пользование социальной защитой;

– придания системам социальной защиты большей гибкости в плане размера взносов работников, дающих им право на получение пособий, и предоставления возможности перерывов в выплате взносов и переносов прав на выплаты;

– принятия универсальных политических мер, гарантирующих базовый уровень социальной защиты;

4) реализовывать социальную политику и политику в сфере занятости, которые будут способствовать созданию рабочих мест и удовлетворять потребности работников не только в обучении, но и в выполнении семейных обязанностей, таких как уход за детьми и престарелыми.

## **5. Рекомендации по мерам улучшения положения лиц с нестандартными формами занятости**

### **5.1. Основные направления стратегии действий профсоюзов**

С целью расширения профсоюзного охвата работников, в том числе для вовлечения в профсоюзное движение работников нестандартных форм занятости предлагаются следующие меры:

1) проведение анализа действующего законодательства и уточнение совместно с уполномоченным государственным органом юридических особенностей применения понятия «работник», определенного в Трудовом кодексе, в контексте Закона «О профессиональных союзах»;

2) разработка предложений по внесению изменений и дополнений в Трудовой кодекс, Закон «О занятости населения» и другие нормативные правовые акты в части определения понятия и видов «нестандартных форм занятости», регулирования деятельности и охвата социальной защитой таких работников;

3) разработка предложений по внесению изменений и дополнений в Закон «О профессиональных союзах» в части предоставления права на объединение в профсоюзы работникам нестандартных форм занятости, включая неформальную, самостоятельную и платформенную занятость;

4) определение приоритетных категорий (статусов) занятости, видов экономической деятельности (при необходимости с выделением специфических сфер) и регионов со значительной долей работников нестандартных форм занятости, прежде всего, неформальной занятости, в которых целесообразно проводить работу по их вовлечению в профсоюзы в первоочередном порядке (далее – целевая группа);

5) выявление возможных мотивов целевой группы объединяться в профсоюзы, исходя из особенностей сфер, регионов и социально-экономических условий их деятельности;

6) разработка Программы органайзинга и привлечения новых членов профсоюза, Методики работы с целевой группой и Учебной программы по подготовке профсоюзных организаторов с проработкой вопроса по привлечению к этой работе экспертов МОТ;

7) проведение анализа (и при необходимости актуализация) внутренних документов профсоюзов в части предоставления возможности работникам нестандартных форм занятости по вступлению в профсоюз и (или) по выстраиванию партнерских отношений с общественными объединениями таких работников.

### **5.2. План действий для органов государственной власти**

Для улучшения социально-экономического положения работников нестандартных форм занятости, включая неформальную, самостоятельную и платформенную занятость, защиты их трудовых прав и интересов, расширения охвата системами социального, медицинского и пенсионного обеспечения предлагается:

1) провести анализ по выявлению существующих рисков прекаризации (неустойчивости) занятости, а также по определению мер регулирования, повышения эффективности применения нестандартных форм занятости и минимизации негативных последствий и угроз для субъектов рынка труда;

2) разработать совместно с социальными партнерами законодательные нормы правового регулирования нестандартных форм занятости, а также включить в социально-экономические программные документы страны (государственные программы) вопросы комплексной работы с нестандартными формами занятости с учетом:

– обеспечения баланса целей экономической политики занятости, интересов работников нестандартных форм занятости и социальной стабильности в обществе;

– использования механизмов социального партнерства, прежде всего, коллективных переговоров, с предоставлением права на участие в них работникам нестандартных форм занятости;

– необходимости обновления таких аспектов индивидуального трудового права, как трудовой договор (или договор ГПХ), оплата труда, рабочее время, время отдыха, условия безопасности и охраны труда и другие, с тем чтобы работники нестандартных форм занятости не подвергались различным формам дискриминации и фактически были приравнены к наемным работникам стандартной занятости с точки зрения социальных гарантий и трудовых прав;

3) включить вопросы правовой и социальной защиты работников нестандартных форм занятости в Дорожную карту по реализации Концепции достойного труда, предусмотренную к разработке в Генеральном соглашении на 2021-2023 годы;

4) разработать отдельный статистический бюллетень, включающий в себя все вопросы состояния нестандартных форм занятости, в том числе по участию таких работников в системах социального, медицинского и пенсионного обеспечения;

5) обеспечить исполнение принятых на себя обязательств в Генеральном соглашении на 2021-2023 годы в части регулирования нестандартных форм занятости и социальной защиты таких работников.

### **5.3. Вопросы для обсуждения в рамках Республиканской трехсторонней комиссии по социальному партнерству и регулированию социальных и трудовых отношений**

В целях обеспечения всестороннего обсуждения различных аспектов регулирования, повышения эффективности и снижения рисков применения нестандартных форм занятости на заседаниях РТК предлагается рассмотреть следующие вопросы:

1) Национальный доклад о социально-трудовых отношениях в РК, содержащий в том числе вопросы текущего состояния, тенденций и перспектив развития нестандартных форм занятости (ежегодно);

2) опыт стран Центральной Азии по сокращению неформальной занятости, в том числе по:

– реализации государственных программ сокращения неформальной занятости (Азербайджан, Таджикистан др.);

– межгосударственному сотрудничеству по переходу к формальной экономике в рамках платформы МОТ (с участием Азербайджана, Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана);

3) результаты анализа воздействия принятого в 2015 году Трудового кодекса (проведенного с созданием трехсторонней рабочей группы) на сбалансированное развитие рынка труда, включая вопросы социальной защиты работников по договорам ГПХ, учета и отражения специфики нестандартных форм занятости в трудовом законодательстве;

4) результаты анализа охвата трудоспособного населения системами социального и медицинского страхования, накопительной пенсионной системой с выявлением категорий граждан с наименьшим охватом и раскрытием основных причин сложившейся ситуации;

5) меры по корректировке действующих систем социального, медицинского и пенсионного обеспечения для расширения охвата населения, в том числе работников, вовлеченных в наиболее распространенные и уязвимые нестандартные формы занятости;

6) о включении в социально-экономические программные документы страны (прежде всего, государственные программы) комплекса мер для сокращения нестандартной (неформальной) занятости и преодоления ее негативных последствий.



## Заключение

Хотя расширение применения нестандартных форм занятости даже способствует некоторому росту количества занятых, оно в то же время приводит к существенным негативным последствиям и социальным издержкам для общества.

Во-первых, растет число лиц, которые трудятся в условиях, не контролируемых государством, и к кому не применяются установленные законодательством права и социальные гарантии.

Во-вторых, явно просматривается негативная корреляция между нестандартной занятостью и уровнем оплаты труда – зарплата ниже в секторах экономики с высокой долей неформально занятых.

В-третьих, обстоятельство, что работники с нестандартными формами занятости либо полностью не охвачены социальной защитой или же имеют право лишь на минимальную защиту, грозит накоплением будущих потенциальных проблем – как в плане сохранения здоровья населения, так и в плане обеспечения социально приемлемого минимального дохода, позволяющего избежать роста бедности.

Для предотвращения эскалации положения целесообразно осознать проблемы и заняться поиском подходящих решений, позволяющих усилить положительные аспекты и свести к минимуму отрицательные последствия растущего применения нестандартных форм занятости, наблюдаемого в последние годы.

По мнению МОТ, самым эффективным средством поиска решений проблем, возникающих как в социально-экономической политике, так и в сфере труда, выступает социальное партнерство, в том числе трехсторонние переговоры и консультации между правительством, профсоюзами и объединениями работодателей. Такая позиция исходит из понимания, что в успешном развитии этих сфер общественной жизни заинтересованы все социальные партнеры, так как оно предопределяет результаты их деятельности.

Общей целью социального партнерства при этом является предотвращение социальных конфликтов и уменьшение социальной напряженности в обществе, а совместные усилия всех трех сторон создают наиболее благоприятные условия для ее достижения.

Так, государство располагает действенными законодательными и политическими мерами для изменения ситуации, в то время как профсоюзы и объединения работодателей позволяют привлекать наилучшую экспертизу, располагая детальной информацией о проблемах в сфере труда, включая вопросы нестандартной занятости, и имея достаточную компетенцию, чтобы предлагать эффективные меры для их решения.

Вместе с тем, очевидно, что социальное партнерство не подменяет работу органов государственной власти. Более того, в определенных вопросах интересы субъектов рынка труда могут не совпадать.

Поэтому роль правительства, как представителя государства в трехстороннем социальном партнерстве, сводится именно к поиску компромисса и обеспечению баланса интересов работников и работодателей при принятии окончательных решений.

Профсоюзы, в свою очередь, традиционно крайне заинтересованы в действенном трехстороннем социальном партнерстве как в наиболее результативном способе представления и продвижения интересов работников.

Вместе с тем это предполагает их активное участие в процессе трехстороннего партнерства, и в первую очередь – разработку и выдвижение хорошо продуманных и аргументированных предложений, нацеленных на решение актуальных проблем. При этом следует особое внимание уделять подбору весомых аргументов, подтверждающих преимущества предлагаемых решений не только для работников, а также для работодателей и государства в целом.

Профсоюзам следует всегда помнить о том, что успех выполнения ими своей миссии по представлению интересов трудящихся и отстаиванию их трудовых и социально-экономических прав зависит от авторитета и силы организаций работников. Последние, в свою очередь, складываются как совокупность многих показателей и аспектов деятельности, среди которых одним из важнейших выступают членство и организационная сплоченность профсоюзов.

Объединяя в своих рядах большинство занятых, профсоюзы обладают также и моральным правом представлять интересы работников и говорить от их имени, что придает им в обществе значительно более весомое положение по сравнению с предусмотренным в законодательстве правом представления работников в коллективных трудовых отношениях.

Увеличение профсоюзного членства требует от объединений трудящихся постоянной методической и продуманной работы как по созданию новых первичных профсоюзных организаций на рабочих местах, где профсоюзы пока не представлены, или оказанию содействия в формировании новых профсоюзов, так и по привлечению новых членов в ряды уже действующих профсоюзов, включая работников неформальных форм занятости. Причем ответственность за результативность этой работы полностью лежит на самих профсоюзах.

## Аббревиатуры и сокращения

COVID-19	– Coronavirus Disease 2019
HoReCa	– Hotel, Restaurant, Café/Catering
ВВП	– валовый внутренний продукт
ВПМ	– величина прожиточного минимума
ГФСС	– Государственный фонд социального страхования
Генеральное соглашение	– Генеральное соглашение между Правительством Республики Казахстан, республиканскими объединениями (ассоциациями, союзами) работодателей и республиканскими объединениями (ассоциациями, союзами) профессиональных союзов на 2021-2023 годы
Договор ГПХ	– договор гражданско-правового характера
ЕНПФ	– Единый накопительный пенсионный фонд
ЕСП	– единый совокупный платеж
ИКТ	– информационно-коммуникационные технологии
ИП	– индивидуальный предприниматель
ИПН	– индивидуальный подоходный налог
КХ/ФХ	– крестьянское или фермерское хозяйство
ЛПХ	– личное подсобное хозяйство
МОТ	– Международная организация труда
МРЗП	– минимальный размер заработной платы
МСБ	– малый и средний бизнес
МСП	– малое и среднее предпринимательство
ПК	– производственный кооператив
РК	– Республика Казахстан
РТК	– Республиканская трехсторонняя комиссия по социальному партнерству и регулированию социальных и трудовых отношений
ФПРК	– Федерация профсоюзов Республики Казахстан
ФСМС	– Фонд социального медицинского страхования

## Литература

1. Послание Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства»
2. Национальный план развития РК до 2025 года, утвержденный Указом Президента РК от 26 февраля 2021 года №521
3. Концепция социального развития Казахстана до 2030 года, утвержденная постановлением Правительства РК от 24 апреля 2014 года №396
4. Проект Концепции развития рынка труда РК до 2025 года, опубликованный на портале «Открытые НПА» 4 мая 2021 года
5. План мероприятий по противодействию теневой экономике на 2019-2021 годы, утвержденный постановлением Правительства РК от 29 декабря 2018 года № 921
6. Государственная программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек», утвержденная постановлением Правительства РК от 13 ноября 2018 года №746
7. Государственная программа поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса – 2025», утвержденная постановлением Правительства РК от 24 декабря 2019 года №968
8. Государственная программа развития агропромышленного комплекса на 2017-2021 годы, утвержденная постановлением Правительства РК от 12 июля 2018 года №423
9. Государственная программа индустриально-инновационного развития на 2020-2025 годы, утвержденная постановлением Правительства РК от 31 декабря 2019 года №1050
10. Дорожная карта занятости на 2020-2021 годы, утвержденная распоряжением Премьер-Министра РК от 27 марта 2020 года №55-р
11. Комплексный план по восстановлению экономического роста до конца 2021 года, утвержденный постановлением Правительства РК от 20 мая 2020 года №307
12. Трудовой кодекс РК от 23 ноября 2015 года
13. Закон РК «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года
14. Предпринимательский кодекс РК от 29 октября 2015 года
15. Кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 25 декабря 2017 года
16. Закон РК «Об обязательном социальном страховании» от 26 декабря 2019 года
17. Закон РК «Об обязательном социальном медицинском страховании» от 16 ноября 2015 года
18. Закон РК «О пенсионном обеспечении в РК» от 21 июня 2013 года
19. Кодекс РК «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года

20. Статистический бюллетень «Основные индикаторы рынка труда в РК» за 2016-2020 годы
21. Методика оценки теневой экономики по видам экономической деятельности, утвержденная приказом и.о. Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК от 21 декабря 2015 года №215
22. Динамика показателей по доле ненаблюдаемой экономики в ВВП за 2015-2019 годы
23. Методика по формированию показателей неформальной занятости населения, утвержденная приказом Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК от 29 декабря 2016 года №328
24. Статистический бюллетень «Численность неформально занятого населения в РК» за 2016-2020 годы
25. Методологическое положение по статистике (2018 год)
26. Методика определения численности самостоятельно занятых, уровня их среднемесячных доходов и численности безработного населения, утвержденная приказом и.о. Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК от 19 января 2016 года №11
27. Статистический бюллетень «Статистические показатели измерения достойного труда в РК» за 2016-2020 годы
28. World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work. ILO – Geneva: ILO, 2021
29. Закон РК «О профессиональных союзах» от 24 июня 2014 года
30. Генеральное соглашение между Правительством Республики Казахстан, республиканскими объединениями (ассоциациями, союзами) работодателей и республиканскими объединениями (ассоциациями, союзами) профессиональных союзов на 2021-2023 годы
31. Меркушева М.В. Гибкие формы занятости: особенности применения в современных условиях // Экономика труда, 2020, Том 7, №5
32. Hirose K., Hetteš M. Extending Social Security to the Informal Economy. Evidence from Bosnia Herzegovina and the Republic of Moldova. ILO, 2016
33. Рекомендация МОТ №204 «О переходе от неформальной к формальной экономике»
34. Рекомендация МОТ №202 «О минимальных уровнях социальной защиты»
35. Конвенция МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения»
36. Переход от неформальной экономики к формальной: теория изменений. МОТ. Февраль 2021 года