

УДК 331
ББК 65.9(2)24
К 20

К 20 **Капелюшников Р.И.** Общая и регистрируемая безработица: в чем причины разрыва?: Препринт WP3/2002/03. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 48 с.

Исследование посвящено одной из наиболее парадоксальных черт российского рынка труда — устойчивому разрыву, существующему между общей и регистрируемой безработицей. Подробно рассматриваются различия как в абсолютных размерах, так и в динамике этих показателей, а также методологические особенности их определения. Центральное место в работе занимает анализ причин, из-за которых большая часть российских безработных отказывались от перспективы официальной регистрации. Автор приходит к выводу, что в первую очередь это было связано с конструктивными особенностями российской системы страхования по безработице, а также с тем, что российский рынок труда постоянно генерировал значительное число вакансий, так что безработные могли успешно вести поиск без помощи государства.

УДК 341
ББК 65.9(2)24

© Р.И. Капелюшников, 2002
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2002

Препринт WP3/2002/03
Серия WP3
Проблемы рынка труда

Капелюшников Ростислав Исаакович
Общая и регистрируемая безработица:
в чем причины разрыва?

Публикуется в авторской редакции
Зав. редакцией *Е.А. Рязанцева*
Оформление серии *А.М. Павлов*
Корректор *Е.Е. Андреева*
Компьютерная верстка *Н.Е. Павлова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать 11.03.2002 г. Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Печать трафаретная. Гарнитура Таймс. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,69.
Усл. печ. л. 2,79. Заказ № 59. Изд. № 203

ГУ ВШЭ. 117312, Москва, ул. Вавилова, 7
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Введение

Устойчивый разрыв между общей и регистрируемой безработицей, достигавший на протяжении 1990-х гг. 3,5—7 раз, составляет одну из наиболее парадоксальных черт российского рынка труда. Он привлек к себе внимание сразу же, как только в 1992 г. было проведено первое выборочное обследование рабочей силы и появилась возможность измерения безработицы в соответствии с общепринятыми статистическими критериями. Было установлено, что весьма незначительная часть российских безработных обращается за официальной регистрацией в государственные службы занятости. И если сначала могло казаться, что отставание регистрируемой безработицы от общей является всего лишь случайной aberrацией, возникшей на начальном этапе реформ, то затем обнаружилось, что оно не только не имеет тенденции к сокращению, но, напротив, с течением времени становится все больше.

Так этот феномен стал одной из главных «загадок» российского рынка труда. Особенно активный интерес исследователей — как отечественных, так и зарубежных — он вызывал в первые пореформенные годы. К сожалению, дискуссии того времени отличались чрезмерной полемичностью и даже политизированностью: большинство аналитиков считали своей основной задачей доказать, что показатель регистрируемой безработицы дает искаженное представление о ситуации на российском рынке труда и что с его помощью официальным властям удастся скрывать истинное положение дел в сфере занятости. При этом попыток систематического анализа объективных причин, способных вызывать расхождение между общей и регистрируемой безработицей, практически не предпринималось. Одно из немногих исключений — работа британского исследователя Г. Стэндинга¹, но и она представляется сегодня в значительной мере устаревшей и недостаточно полной.

По-видимому, сейчас имеет смысл вновь обратиться к сравнительному анализу показателей общей и регистрируемой безработицы и попытаться обсудить возможные источники расхож-

¹ Standing G. Russian Unemployment and Enterprise Restructuring: Reviving the Dead Souls. N. Y.: St. Martin Press, 1996.

дения между ними, опираясь на те знания о реальных механизмах функционирования российского рынка труда, которые были накоплены за прошедшее десятилетие.

С самого начала нужно подчеркнуть, что это расхождение носило системный характер. Не было ни одного региона и ни одной категории населения, для которых уровень регистрируемой безработицы хотя бы отдаленно приближался к уровню общей безработицы. Отсюда следует, что разрыв между ними нельзя объяснить какими-либо частными причинами — особенностями политики занятости властей определенных регионов или особенностями поведения определенных социально-демографических групп. Объяснение должно отсылать к действию тех или иных универсальных факторов, которые, пусть и в неодинаковой степени, затрагивали все сегменты рабочей силы.

1. Измерение безработицы: методологические принципы и основные показатели

Разрыв между показателями общей и регистрируемой безработицы может иметь чисто статистическую природу. Чтобы проверить, насколько оправданно такое предположение, необходимо четко представлять, как они конструируются и измеряются.

Эксперты Международной организации труда (МОТ) выделяют четыре альтернативных подхода к измерению масштабов и уровня безработицы, встречающихся в статистической практике различных стран: 1) по результатам переписей населения или регулярных выборочных обследований рабочей силы; 2) на основе официальных оценок, которые рассчитываются органами государственной статистики путем комбинирования данных из различных доступных источников; 3) по регистрациям в службах занятости; 4) по численности лиц, получающих страховые выплаты по безработице².

Российские официальные публикации содержат оценки всех четырех типов. Они отражают различные аспекты функционирования рынка труда и до известной степени дополняют друг друга. Однако базовыми можно считать два способа измерения безра-

² Yearbook of Labour Statistics. Geneva: ILO, 2000. P. 429—430.

ботицы — первый, при котором статус безработного определяется на основе выборочных обследований рабочей силы исходя из критериев Международной организации труда (в соответствии со сложившейся практикой мы будем говорить в таких случаях о «методологии МОТ»), и третий, при котором человек признается безработным по решению органов государственной службы занятости. Соответственно рассчитываются два взаимодополняющих показателя — *общей* (или «мотовской») и *регистрируемой* безработицы.

При межстрановых сопоставлениях предпочтение принято отдавать показателям, базирующимся на результатах обследований рабочей силы, поскольку они строятся по единой методологии и в большей мере свободны от искажающего влияния административной практики учета безработных. В странах с большой территориальной протяженностью и сложным государственным устройством (таких, как Россия) они обеспечивают получение сопоставимых данных по региональным рынкам труда, тогда как регистрируемая безработица может сильно колебаться в зависимости от политики местных властей и объема имеющихся у них финансовых ресурсов.

В России методы оценки общей безработицы разрабатываются по линии Государственного комитета по статистике Российской Федерации, регистрируемой безработицы — по линии Министерства труда и социального развития Российской Федерации. В дореформенный период статистическая информация о масштабах общей безработицы, ее структуре и продолжительности отсутствовала. Регулярные обследования населения по проблемам занятости были внедрены лишь с осени 1992 г. Что касается статистики регистрируемой безработицы, то и ее «возраст» ненамного больше: соответствующие данные стали доступны с середины 1991 г. после принятия Закона «О занятости населения в Российской Федерации» и учреждения Государственной службы занятости.

Ключевые показатели, характеризующие масштабы и уровень российской безработицы, — как общей, так и регистрируемой — приведены в табл. 1 и 2.

Оценки *общей безработицы* формируются в соответствии с методологическими принципами, выработанными МОТ. Эти принципы используются с незначительными модификациями в

Таблица 1. Численность безработных в российской экономике, 1992—2000 гг., тыс. чел.

Год	По данным выборочных обследований по проблемам занятости населения *			По данным регистра Государственной службы занятости **		
	взрослое население в возрасте 15—72 лет	население в трудоспособном возрасте	взрослое население без учета учащихся, студентов и пенсионеров	зарегистрированные безработные	лица, не занятые трудовой деятельностью, состоящие на учете служб занятости	безработные, которым назначено пособие ***
1992	3877	3555	3163	577,7	981,6	371,3
1993	4305	4062	3749	835,5	1084,5	550,4
1994	5702	5474	5190	1636,8	1878,9	1395,5
1995	6712	6479	6204	2327,0	2549,0	2025,8
1996	6732	6513	6212	2506,0	2750,8	2264,7
1997	8058	7797	7427	1998,7	2202,5	1771,1
1998	8876	8595	8190	1929,0	2147,6	1756,4
1999	9094 (9323)	8642 (8850)	8127 (8337)	1263,4	1442,7	1090,2
2000	6999 (7515)	6692 (7154)	6287 (6702)	1037,0	1196,5	908,7

Источники: Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 1999 г. М.: Госкомстат России, 2000. Вып. 2.; Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 2000 г. М.: Госкомстат России, 2001; Основные показатели деятельности органов Государственной службы занятости. М.: Государственная служба занятости, 1992—2000.

* 1992—1995, 1997—1998 гг. — октябрь, 1996 г. — март, 1999—2000 гг. — ноябрь. Для 1999—2000 гг. в скобках приводятся усредненные оценки по четырем квартальным обследованиям.

** По состоянию на конец года.

*** До 1997 г. — численность лиц, получавших пособия по безработице.

большинстве стран мира. В выборочных обследованиях населения по проблемам занятости, проводимых Госкомстатом России, к *безработным* относят лиц в возрасте 15—72 лет, которые в рассматриваемый период удовлетворяли одновременно трем критериям:

- не имели работы (доходного занятия);
- занимались поиском работы — обращались в государственную или коммерческую службу занятости, использовали или помещали объявления в печати, непосредственно обращались к администрации предприятия или работодателю, использовали личные связи и т. д. или предпринимали шаги к организации собственного дела;

Таблица 2. Альтернативные оценки уровня безработицы в России, %

Год	Уровень общей безработицы				Уровень регистрируемой безработицы***		
	с частичным использованием данных баланса трудовых ресурсов («официальная оценка»)*	по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости**			официальный	скорректированный (1)	скорректированный (2)
		взрослое население в возрасте 15—72 лет («исходная» оценка)	население в трудоспособном возрасте	население 15—72 лет без учета безработных учащихся, студентов и пенсионеров			
1992	5,2	5,2	5,1	4,3	0,8	1,4	0,5
1993	5,8	5,9	5,9	5,2	1,1	1,4	0,7
1994	7,7	8,1	8,2	7,4	2,2	2,5	1,9
1995	9,2	9,5	9,6	8,8	3,2	3,5	2,7
1996	9,2	9,7	9,8	9,0	3,4	3,7	3,1
1997	11,2	11,8	12,0	11,0	2,7	3,0	2,4
1998	12,3	13,3	13,5	12,4	2,7	3,0	2,5
1999	12,4 (12,7)	12,9 (13,4)	13,0 (13,4)	11,7 (12,1)	1,7	1,9	1,5
2000	9,7 (10,4)	10,0 (10,8)	10,1 (10,8)	9,1 (9,7)	1,4	1,6	1,2

Источники: Россия в цифрах. М.: Госкомстат России, 1999; Социально-экономическое положение в России. М.: Госкомстат России [различные выпуски]; Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 1999 г.; Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 2000 г. Основные показатели деятельности органов Государственной службы занятости.

* Отношение численности безработных по данным ОНПЗ к численности экономически активного населения по данным БТР. 1992—1995, 1997—2000 гг. — на конец года, 1996 г. — март. Для 1999—2000 гг. в скобках приводятся усредненные оценки по четырем квартальным обследованиям.

** 1992—1995, 1997—1998 гг. — октябрь, 1996 г. — март, 1999—2000 гг. — ноябрь. Для 1999—2000 гг. в скобках приводятся усредненные оценки по четырем квартальным обследованиям.

*** На конец года. Официальный уровень регистрируемой безработицы — отношение численности зарегистрированных безработных к численности экономически активного населения по БТР. Скорректированный уровень (1) — отношение численности не занятых трудовой деятельностью, состоящих на учете в службах занятости, к численности экономически активного населения. Скорректированный уровень (2) — отношение численности безработных, которым было назначено пособие (до 1997 г. — безработные, получавшие пособия), к численности экономически активного населения.

- были готовы приступить к работе в течение определенного периода времени.

При измерении безработицы принято, что критерий отсутствия работы относится к обследуемой неделе, критерий поиска работы распространяется на четыре недели, предшествующие обследуемой неделе, а критерий готовности приступить к работе — на две недели после обследуемой недели³. Несмотря на то, что каждый из этих критериев имеет собственные временные пределы, показатель безработицы относится к обследуемой неделе. Учащиеся, студенты, пенсионеры и инвалиды учитываются наравне с другими группами в качестве безработных, если они занимались поиском работы и были готовы к ней приступить. Для лиц, организующих собственное дело, периодом поиска работы считается деятельность до регистрации предприятия; деятельность после регистрации считается занятостью на собственном предприятии.

Безработными признаются также лица, которые в обследуемый период:

- не имели работы, но договорились о сроке ее начала и не продолжали в связи с этим ее дальнейшего поиска;
- не имели работы, были готовы к ней приступить, но не вели поиска, так как ожидали (не более 1 месяца) ответа от администрации или работодателя на сделанное ранее обращение⁴.

Уровень общей безработицы, u_s , рассчитывается как выраженный в процентах удельный вес численности безработных в численности экономически активного населения:

³ В данном отношении Госкомстат России следует практике Евростата. Например, в США и Канаде критерий готовности к работе относится к обследуемой неделе (Sorrentino С. International Unemployment Rates: How Comparable They Are? // Monthly Labor Review. 2000. N 6. P. 5). Впрочем, анкеты российских выборочных обследований содержат вопросы о готовности приступить к работе как в течение обследуемой недели, так и в течение двух недель после нее. Как показывают расчеты, выбор того или иного критерия практически не отражается на оценке численности безработных в России.

⁴ Подробнее о методологических аспектах измерения общей безработицы см. разработки Госкомстата России: Методологические основы проведения обследований населения по проблемам занятости (обследование рабочей силы). Учебно-методическое пособие. М.: Межотраслевой институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов в области учета и статистики Государственного комитета по статистике Российской Федерации, 2000.

$$u_s = U_s/L_s \times 100\% = U_s/(U_s+E_s) \times 100\%, \quad (1)$$

где U_s , E_s и L_s — соответственно численность безработных, занятого и экономически активного населения по результатам выборочных обследований.

Как известно, российская статистика разрабатывает и формирует два альтернативных показателя совокупной занятости — по методологии выборочных обследований населения по проблемам занятости (ОНПЗ) и по методологии баланса трудовых ресурсов (БТР). Соответственно в официальных изданиях можно встретить различающиеся оценки уровня общей безработицы в зависимости от того, как при его расчете определяется численность экономически активного населения (то есть какая величина присутствует в знаменателе выражения (1)). Она может рассчитываться либо как сумма безработных и занятых по ОНПЗ (U_s+E_s), либо как сумма безработных по ОНПЗ и занятых по БТР (U_s+E_b)⁵. Оценки первого типа, которые можно обозначить как «исходные», публикуются Госкомстатом России в статистических бюллетенях, посвященных результатам выборочных обследований населения по проблемам занятости, и в сборниках «Труд и занятость в России»; оценки второго типа, которые можно рассматривать как «официальные», — в ежемесячных выпусках «Социально-экономическое положение в России» (до 2000 г. они публиковались также в «Статистических ежегодниках России»). Из-за того, что численность занятых по ОНПЗ меньше, чем по БТР ($E_s < E_b$), «исходные» оценки уровня общей безработицы оказываются несколько выше «официальных». Однако, как видно из табл. 2, разрыв этот был относительно невелик и, как правило, не превышал одного процентного пункта.

Следует также отметить, что до 2001 г. оценка численности занятых в выборочных обследованиях Госкомстата России в двух важных отношениях отличалась от методологических рекомендаций МОТ. Во-первых, лица, производившие в домашнем хозяйстве товары и услуги для реализации и не имевшие другого доходного занятия, относились к экономически неактивному населению, тогда как в соответствии с общепринятыми методоло-

⁵ Показатели уровня безработицы с использованием только данных ОНПЗ соответствуют первому, тогда как показатели с частичным использованием данных БТР — второму методу измерения безработицы согласно классификации экспертов МОТ, которая приводилась в начале данного раздела.

гическими критериями они должны были бы квалифицироваться как занятые. Это занижало численность занятого, а следовательно, и экономически активного населения, и вело к завышению уровня безработицы. Во-вторых, лица, ушедшие с работы в отпуск по уходу за ребенком от 1,5 до 3 лет, включались в состав занятых, хотя корректнее было бы относить их к экономически неактивному населению. Это, напротив, завышало численность рабочей силы и вело к занижению уровня безработицы.

В 2001 г. Госкомстат России устранил эти несоответствия, причем ретроспективной корректировке подверглись также данные за 1999—2000 гг. Чистый эффект выразился в снижении уровня безработицы на 0,2—0,5 процентного пункта. Например, уровень безработицы в ноябре 1999 г. уменьшился с 12,9 до 12,6% (в среднем за год — с 13,4 до 13,0%), в ноябре 2000 г. — с 10,0 до 9,8% (в среднем за год — с 10,8 до 10,5%). Однако показатели за более ранние годы пересмотрены не были (из-за отсутствия необходимых данных). Поэтому с целью сохранения сопоставимости мы будем пользоваться для 1999—2000 гг. первоначальными нескорректированными оценками.

Что касается *регистрируемой безработицы*, то основу ее измерения составляет административная информация о клиентах государственных служб занятости (ГСЗ). Показатели регистрируемой безработицы обладают тем преимуществом, что опираются на сплошное непрерывное статистическое наблюдение и отличаются высокой степенью оперативности (рассчитываются ежемесячно). Они выполняют важную инструментальную функцию, обеспечивая информационную базу для формирования государственной политики на рынке труда и открывая возможности для оценки ее масштабов и степени эффективности.

Вместе с тем регистрируемая безработица охватывает лишь часть лиц, нуждающихся в трудоустройстве, а именно тех, кто в поисках работы обращается за помощью к государству. Их круг может меняться в зависимости от самых различных «приводящих» факторов, таких, как психологическая готовность или неготовность к контактам с официальными инстанциями, установленный порядок регистрации, уровень материальной поддержки безработных, спектр оказываемых услуг и т. п. Иными словами, величина, структура и продолжительность регистрируемой безработицы во многом отражают институциональный потенциал государственных служб занятости. В российской практике сегмент,

попадающий в поле зрения ГСЗ, нередко обозначают специальным термином — «регулируемый рынок труда».

Основные принципы регистрации безработных установлены Законом о занятости населения. В соответствии с ним *официальными безработными* признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней (ст. 3, п. 1). Хотя в этом определении упоминаются критерии отсутствия работы, ее поиска и готовности к ней приступить, методологически оценки регистрируемой безработицы отличаются от оценок общей безработицы. Далеко не каждый, кто может быть квалифицирован как безработный в соответствии со стандартным определением МОТ, имеет право на получение официального статуса безработного.

Существует несколько альтернативных показателей, которые могут использоваться для оценки масштабов поисковой активности на рынке труда в той части, в какой она отслеживается государственными службами занятости:

- *общая численность лиц, обратившихся в ГСЗ по вопросам трудоустройства;*

- *численность лиц, не занятых трудовой деятельностью, состоящих на учете в службах занятости.* В их число не входят те, кто, имея работу, ищет альтернативную или дополнительную занятость, а также учащиеся и студенты дневной формы обучения⁶;

- *численность лиц, зарегистрированных в ГСЗ в качестве безработных.* По сравнению с предыдущей эта категория является более узкой и не включает: а) молодых людей до 16 лет; б) пенсионеров; в) лиц, отказавшихся в течение 10 дней со дня обращения от двух вариантов подходящей работы, а также лиц, отказавшихся от двух вариантов профессиональной подготовки или двух предложений оплачиваемой работы (в том случае, если они не имели профессии и искали работу впервые); г) лиц, не явившихся без уважительной причины в течение 10 дней со дня регистрации в целях поиска подходящей работы в органы службы занятости для предложения им подходящей работы; д) лиц, не явившихся в срок, установленный для их регистрации в качестве

⁶ До 1996 г. из этой категории исключались также пенсионеры. Начиная с 1996 г. они стали включаться в состав занятых или незанятых трудовой деятельностью в зависимости от их фактического состояния.

безработных. К безработным не относятся также лица, прошедшие первичную регистрацию и ждущие решения о присвоении им статуса безработного, и лица, направленные для прохождения обучения и переобучения, которые на этот период квалифицируются как занятые⁷;

• *численность безработных, которым назначено пособие по безработице*. Пособие назначается не всем зарегистрированным безработным. В частности, оно не предоставляется тем, кто уже исчерпал право на его получение.

В табл. 3 показано, как соотношение между перечисленными категориями менялось во времени. Отчетливо прослеживается тенденция к их постепенному сближению. Так, если в 1992 г. безработные составляли 59% от числа не занятых трудовой деятельностью, а обладатели пособий — 64% от числа безработных, то в 2000 г. эти соотношения выглядели соответственно как 87 и 88%.

Очевидно, что определение численности зарегистрированных безработных во многих отношениях отклоняется от рекомендаций МОТ. При строгом следовании «мотовским» критериям в состав безработных должны были бы включаться все группы, не имеющие доходного занятия и обратившиеся в ГСЗ в поисках трудоустройства, включая учащихся, студентов, пенсионеров, а также лиц, ожидающих решения о регистрации. И все же расхождения между общей и регистрируемой безработицей, связанные с таким суженным подходом, являются, как будет показано ниже, далеко не главными.

Уровень регистрируемой безработицы, u_r , рассчитывается как процентное отношение численности зарегистрированных безработных к численности экономически активного населения по балансу трудовых ресурсов:

$$u_r = U_r / L_b \times 100\% = U_r / (U_s + E_b) \times 100\%, \quad (2)$$

где U_r — численность зарегистрированных безработных, а L_b — численность экономически активного населения по БТР, равная сумме безработных по обследованиям рабочей силы, U_s , и занятых по балансу трудовых ресурсов, E_b ⁸.

⁷ Кроме того, в 1996—1999 гг. действовало правило, согласно которому к безработными не относились участники общественных работ. На период участия в общественных работах по направлению служб занятости они снимались с учета в качестве безработных и рассматривались как занятые трудовой деятельностью.

⁸ До 1994 г. уровень регистрируемой безработицы рассчитывался относительно численности трудоспособного населения в трудоспособном возрасте.

Таблица 3. Соотношение между различными категориями лиц, состоявших на учете в Государственной службе занятости (на конец года)

Год	Обратившиеся в службы занятости по вопросам трудоустройства, тыс. человек	из них			
		не занятые трудовой деятельностью, % к кол. 2*	из них		
			безработные, % к кол. 3	из них	
					назначено пособие по безработице, % к кол. 4**
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1992	59	64	
1993	77	66	
1994	1923,6	98	87	85	
1995	2643,3	96	91	87	
1996	2788,8	99	91	90	
1997	2235,5	99	91	89	
1998	2178,9	99	90	91	
1999	1476,4	98	88	86	
2000	1239,3	97	87	88	

Источник: Основные показатели деятельности органов Государственной службы занятости.

* До 1995 г. — численность трудоспособных граждан, не занятых трудовой деятельностью, ищущих работу.

** До 1997 г. — численность лиц, получавших пособия по безработице.

Имеющиеся данные позволяют также представить два альтернативных варианта оценки уровня регистрируемой безработицы — более широкий (исходя из численности лиц, не занятых трудовой деятельностью) и более узкий (исходя из численности безработных, которым назначено пособие). Первый из них в большей мере, чем официальный показатель, приближается к стандартному определению безработицы МОТ, тогда как второй дает возможность оценить, насколько широка финансовая поддержка безработных со стороны государства. Однако эти дополнительные способы измерения приводят к достаточно близким результатам (табл. 2).

Сравнение с данными выборочных обследований ясно показывает, что в российских условиях подавляющее большинство искавших работу оставались за рамками регистра служб занятости (табл. 1 и 2). Как в начале, так и в конце 1990-х гг. на каждого официально зарегистрированного безработного приходилось примерно семь «мотовских». Это соотношение мало меняется при использовании «суженных» показателей общей или «расширенных» показателей регистрируемой безработицы, которые представлены в тех же таблицах. Отсюда следует достаточно очевидный вывод: лишь незначительную часть расхождения между ними можно объяснить собственно статистическими причинами.

2. Динамика общей и регистрируемой безработицы

Общая и регистрируемая безработица отличались не только по абсолютным масштабам. Траектории их изменения во времени также были существенно иными (рис. 1 и 2).

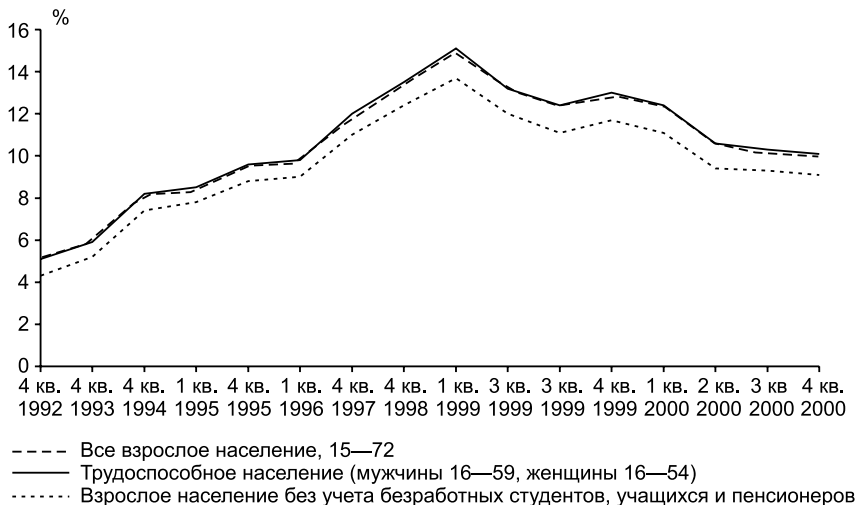


Рис. 1. Динамика общей безработицы, 1992—2000 гг.

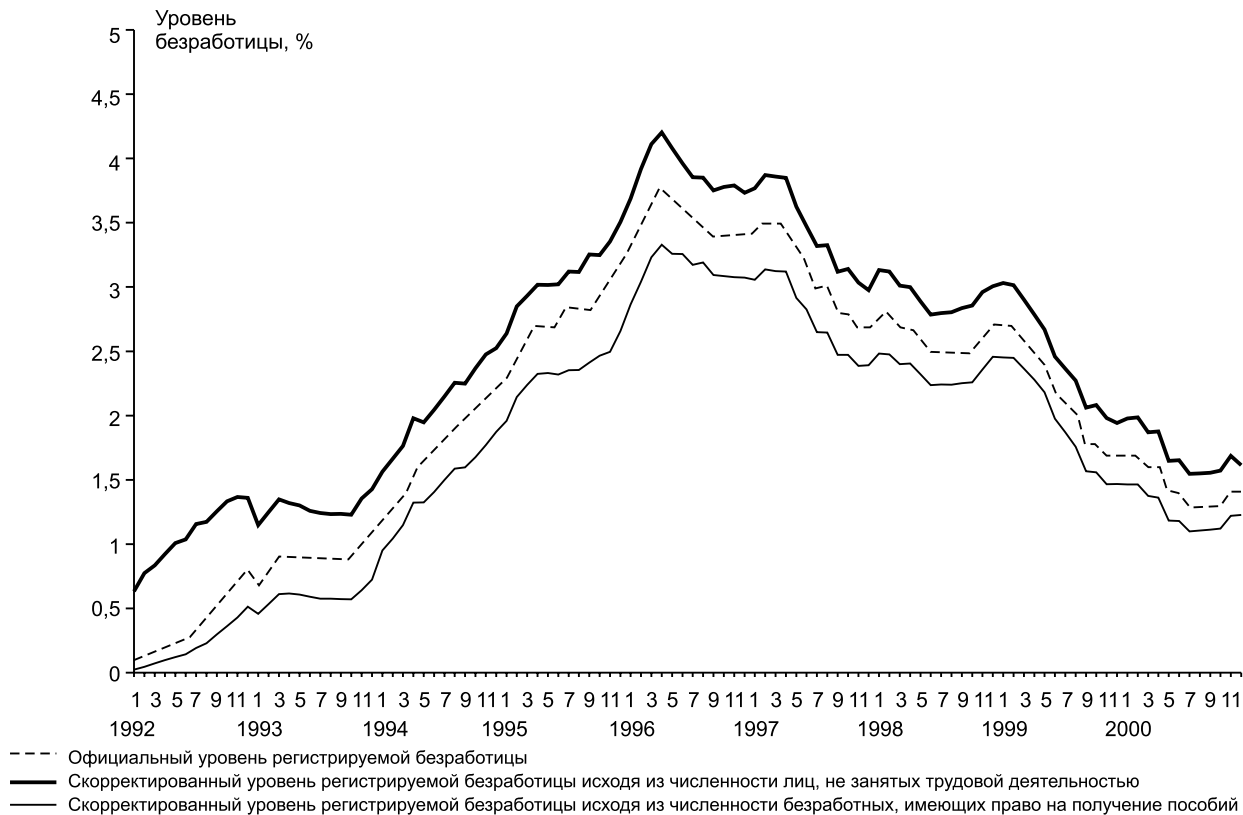


Рис. 2. Динамика регистрируемой безработицы в России (на конец года), %

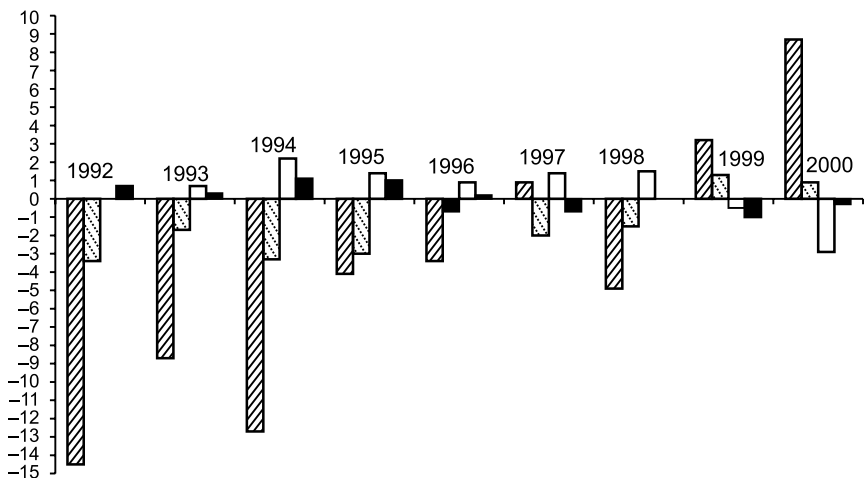
Численность безработных по определению МОТ увеличилась с примерно 4 млн. человек в конце 1992 г. до примерно 7 млн. человек в конце 2000 г., численность зарегистрированных безработных — с 60 тыс. человек в 1991 г. до 1 млн. человек в 2000 г. Уровень общей безработицы вырос с 5,2% в 1992 г. до 10,0% в 2000 г.; уровень регистрируемой безработицы — с 0,1% в 1991 г. до 1,4% в 2000 г.

На рис. 1 и 2 отражена также динамика некоторых альтернативных показателей, обсуждавшихся в предыдущем разделе. Из них видно, что уровни общей безработицы для лиц в трудоспособном возрасте и для всего взрослого населения практически совпадали; что исключение из состава безработных учащихся, студентов и пенсионеров почти не меняет общего рисунка движения; и наконец, что на протяжении большей части 1990-х гг. разрыв между официальными оценками регистрируемой безработицы и ее скорректированными оценками был устойчивым и не слишком значительным.

Изменения в показателях безработицы были слабо синхронизированы с колебаниями ВВП и численности занятых (рис. 3). Ускорение экономического спада далеко не всегда сопровождалось более активным расширением армии безработных, и, напротив, ослабление или даже приостановка негативных тенденций в производстве и занятости не всегда замедляли ее рост.

Повышательный тренд в динамике общей безработицы сохранялся на протяжении практически всего периода, пока в российской экономике длился трансформационный кризис (рис. 1). Как ни странно, пик пришелся на февраль 1999 г., когда несмотря на начавшееся оживление уровень общей безработицы достиг рекордной отметки — 15,0% (скорректированная оценка — 14,6%). Возможно, здесь мы имеем дело с отложенным эффектом финансового кризиса в августе предшествующего года⁹. Затем в условиях возобновившегося экономического роста общая безрабо-

⁹ Выяснение причин, почему пик общей безработицы пришелся на начало 1999 г., затруднено вследствие того, что начиная с этого года Госкомстат России перешел на квартальную периодичность проведения выборочных обследований, произвел полное обновление выборки и видоизменил процедуру распространения данных. Как следствие, показатели до и после перехода на новый формат наблюдения могут быть не полностью сопоставимыми. (См. подробнее: Капелюшников Р. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ ВШЭ, 2001. С. 292).



- ▨ Годовые темпы прироста ВВП (по сравнению с предыдущим годом), %
- ▩ Годовые темпы прироста занятости (по сравнению с предыдущим годом), %
- Прирост уровня общей безработицы, процентных пунктов
- Прирост уровня регистрируемой безработицы, процентных пунктов

Примечание. 1992—1995, 1997—1998 гг. — октябрь, 1999—2000 гг. — ноябрь.

В целях сопоставимости для 1996 г. использована оценка уровня безработицы по состоянию на октябрь этого года, полученная путем интерполяции данных мартовского обследования 1996 и октябрьского обследования 1997 гг.

Рис. 3. Динамика ВВП, занятости, уровней общей и регистрируемой безработицы, 1992—2000 гг.

тица стала быстро снижаться, сократившись к ноябрю 2000 г. в полтора раза. Во второй половине 2001 г. ее уровень лишь немного превышал 8%. В других постсоциалистических странах столь заметное улучшение ситуации на рынке труда после окончания трансформационного спада отмечалось нечасто.

Рисунок движения регистрируемой безработицы был существенно иным (рис. 2). Она достигла пика намного раньше — в апреле 1996 г., когда ее уровень составил 3,8%. Точкой перелома стал следующий месяц, после чего она быстро пошла на убыль.

Хотя на долгосрочную тенденцию к ее сокращению накладывались краткосрочные сезонные колебания (в начале каждого года регистрируемая безработица обычно немного «подрастала»), это не меняло общего вектора движения¹⁰.

Отмеченный перелом в тренде имел простое объяснение: в апреле 1996 г. в Закон о занятости были внесены поправки, которые сразу же отразились на уровне и динамике зарегистрированной безработицы¹¹. Эти поправки ужесточили условия регистрации и предоставления пособий, а кроме того, привели к изменениям в учетной практике ГСЗ (так, безработные, направленные на общественные работы, стали квалифицироваться как имеющие временную занятость и перестали учитываться при подсчете общей численности зарегистрированных безработных.)

Приблизительно тогда же начало ухудшаться финансовое положение Государственного фонда занятости населения (ГФЗН), из средств которого покрывались расходы служб занятости, включая выплату пособий безработным. С осени 1995 г. стала быстро нарастать задолженность предприятий по отчислениям в ГФЗН, что вызвало появление задержек в выплате пособий. После того, как в начале 1996 г. страховой тариф был снижен с 2 до 1,5% от фонда оплаты труда предприятий, дефицит бюджета ГФЗН приобрел хронический характер и невыплаты пособий превратились в массовое явление.

Острую нехватку финансовых средств службы занятости пытались компенсировать частичным свертыванием активных программ на рынке труда (переподготовки, субсидируемой занятости и др.); внедрением практики взаимозачетов, когда предприятия начинали уплачивать отчисления в ГФЗН производимой ими продукцией (в результате пособия безработным также приходилось выплачивать не в денежной, а в натуральной форме); дополнительным ужесточением режима регистрации и условий материальной поддержки безработных на региональном уровне.

¹⁰ Имеющиеся данные не позволяют говорить о каких-либо отчетливых сезонных колебаниях в показателях общей безработицы, поскольку переход на квартальную периодичность проведения выборочных обследований произошел относительно недавно.

¹¹ См. подробный анализ этих процессов в работах: Четвернина Т., Лакунина Л. Напряженность на российском рынке труда и механизмы ее преодоления // Вопросы экономики. 1998. № 2. С. 122—126; Малева Т. Российский рынок труда и политика занятости: парадигмы и парадоксы // Государственная и корпоративная политика занятости / Под ред. Т. Малевой. М.: Московский центр Карнеги, 1998. С. 129—130.

Все это ослабило стимулы к регистрации и быстро сказалось на потоке обращений. Резкое сокращение объема услуг, предоставляемых ГСЗ, привело к тому, что в динамике зарегистрированной безработицы возобладала устойчивая тенденция к снижению — и это несмотря на увеличение потенциального спроса на них, связанного с продолжавшимся ростом общей безработицы.

Под воздействием августовского кризиса 1998 г. падение регистрируемой безработицы было на короткое время приостановлено: с «додефолтных» 2,5% ее уровень поднялся до 2,7%. Однако уже в первом квартале 1999 г. она вновь пошла на спад, снизившись к концу 2000 г. до отметки 1,4% (рис. 2).

Динамика российской безработицы — как общей, так и регистрируемой — была достаточно нетипичной. В других переходных экономиках начало рыночных реформ ознаменовалось резким скачком открытой безработицы (см. рис. 4 и 5, на которых отражены траектории изменения уровней общей и регистрируемой безработицы в странах Центральной и Восточной Европы, а также в странах Балтии, в России и на Украине). Практически везде она быстро преодолела 10%-й рубеж, а в ряде случаев (Болгария, Польша, Словакия) превысила 15—20%. (Исключением была Чехия, где безработица долгое время удерживалась на отметке 3—4%.) К середине 1990-х гг. безработица в большей части стран ЦВЕ стабилизировалась, а затем по мере укрепления их экономического положения стала частично рассасываться. Однако любые, даже не очень значительные перепады экономической конъюнктуры сразу же приводили к очередному ухудшению ситуации.

В отличие от этого в России не отмечалось каких-либо резких скачков в динамике общей безработицы: ее рост был медленным и постепенным и лишь на шестом году рыночных реформ она перешагнула 10%-й рубеж, достигнув того уровня, который установился в большинстве других постсоциалистических стран уже *после того*, как там возобновился экономический рост. Только Чехия и Румыния на протяжении большей части 1990-х гг. демонстрировали более низкие показатели, чем Россия.

По масштабам трансформационного спада Россия превосходила страны ЦВЕ, так что было бы естественно ожидать, что и

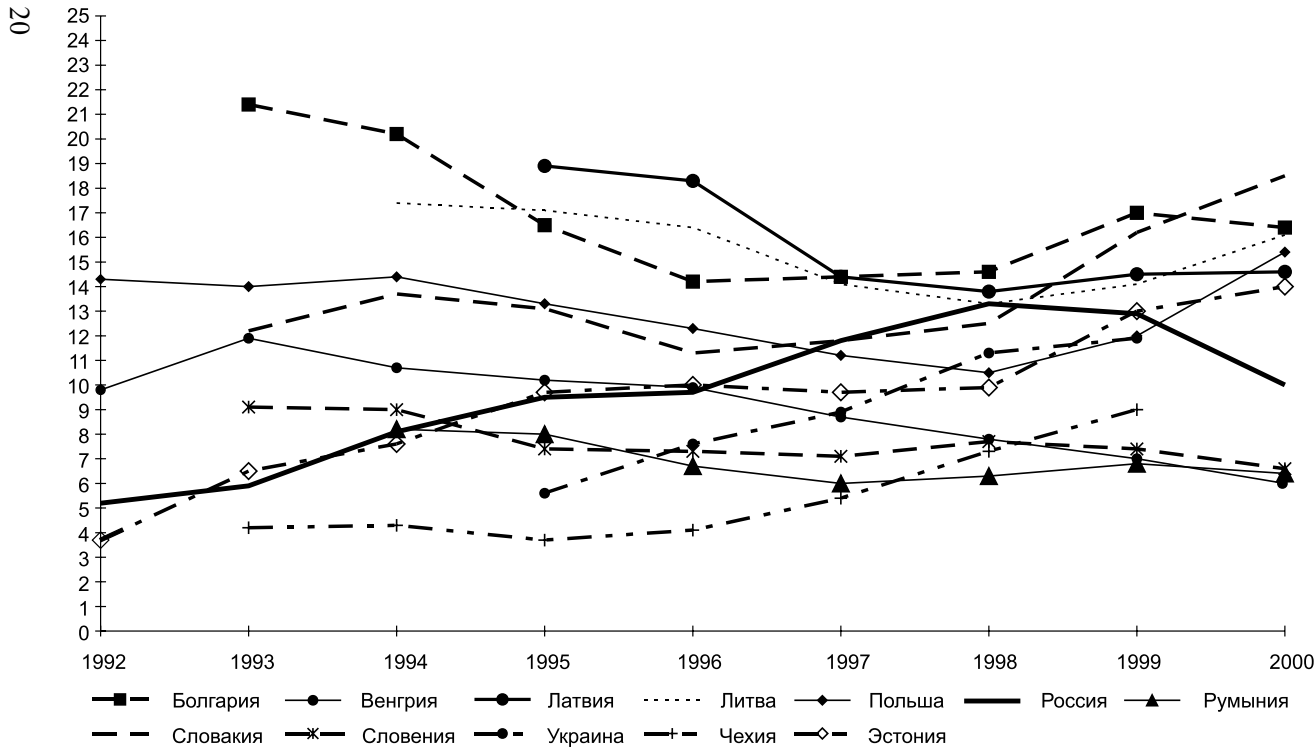


Рис. 4. Динамика общей безработицы в странах с переходной экономикой (на конец года), %

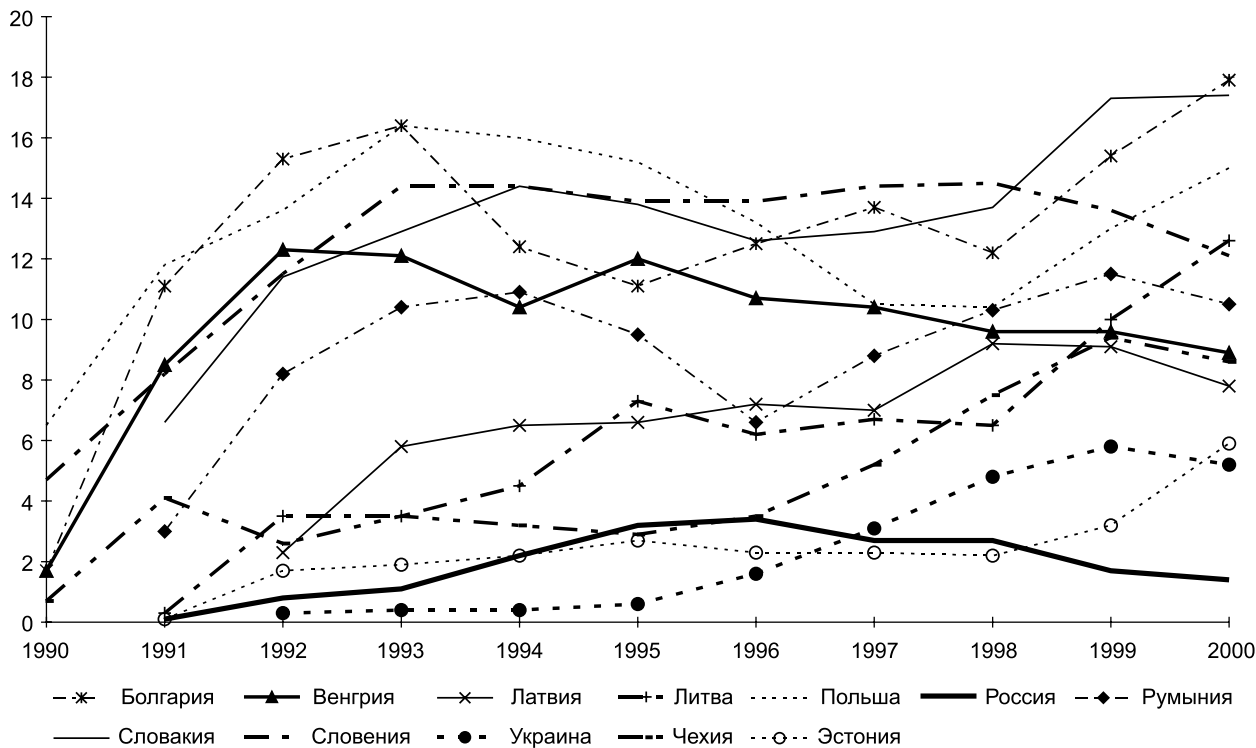


Рис. 5. Динамика регистрируемой безработицы в странах с переходной экономикой (на конец года), %

по масштабам незанятости она также окажется в числе «лидеров». Скажем, в Болгарии, где сокращение производства было сопоставимо с российским, в наиболее кризисные годы общая безработица охватывала почти четверть всей рабочей силы. Поведение российского рынка труда было в этом смысле нестандартным: несмотря на большую глубину и продолжительность переходного кризиса рост безработицы был выражен на нем слабее и носил менее «взрывной» характер, растянувшись на достаточно длительный период.

Таким образом, в межстрановой перспективе российский опыт предстает как весьма специфичный:

- динамика безработицы не коррелировала жестко с динамикой производства и занятости;
- уровень безработицы никогда не достигал пиковых значений, характерных для большей части других постсоциалистических стран;
- траектория изменения безработицы была сравнительно плавной, без резких скачков, вызванных разовыми выбросами на рынок труда больших масс безработных;
- с началом выхода российской экономики из трансформационного кризиса сокращение безработицы шло более быстрыми темпами, чем в большинстве других переходных экономик в аналогичной ситуации;
- если судить о текущей ситуации на рынке труда по более высокому из двух показателей — уровню либо общей, либо регистрируемой безработицы, то окажется, что Россия с ее 8%-м контингентом безработных вместе с Венгрией и Чехией относится к тройке наиболее благополучных стран;
- наконец, нигде между общей и регистрируемой безработицей не наблюдалось такого огромного и устойчивого разрыва, который имел место на российском рынке труда.

3. Почему же регистрируемая безработица остается ниже общей?

Приступая к обсуждению этой темы, необходимо прежде всего развеять два часто встречающихся заблуждения.

Существует мнение, что расхождение между общей и регистрируемой безработицей — аномалия, присущая исключительно

российскому рынку труда¹². В действительности же это вполне закономерное явление, встречающееся повсеместно и обусловленное различной статистической природой альтернативных индикаторов безработицы. Правда, обычно разрыв между ними оказывается, во-первых, не слишком значительным и, во-вторых, в пользу регистрируемой, а не общей безработицы. Так, в большинстве стран ЦВЕ уровень первой превышал уровень второй на 10—70% (в этом легко убедиться, сравнив соответствующие «страновые» кривые на рис. 4 и 5). Только в Болгарии и Чехии, подобно России, численность зарегистрированных безработных какое-то время отставала от численности «мотовских» безработных, но и там это отставание было много скромнее — порядка 20—30%.

Несмотря на это российский опыт нельзя считать уникальным. Так, во всех постсоветских экономиках, где регулярно проводятся выборочные обследования рабочей силы, общая безработица *превышает* регистрируемую (исключение — Литва), причем разрыв измеряется в «разах». Из развитых стран сходная ситуация существует в США, где за регистрацией обращается лишь каждый третий «мотовский» безработный.

Еще более популярен упрощенный подход, рассматривающий регистрируемую безработицу как составную часть общей. На деле они охватывают пересекающиеся, но все же не совпадающие сегменты населения: если верно, что далеко не каждый «мотовский» безработный обращается за регистрацией в ГСЗ, то верно и обратное — далеко не всякий зарегистрированный безработный может считаться безработным по определению МОТ¹³. Как показали в своем исследовании С. Коммандер и Р. Емцов, в 1993—1994 гг. в России примерно каждый третий-четвертый за-

¹² Соболева И., Четвернина Т. Масштабы безработицы в России и способы ее измерения // Вопросы экономики. 1999. № 11. С. 106.

¹³ В качестве иллюстрации можно сослаться на пример Румынии. В начале 1996 г. уровни общей и регистрируемой безработицы там практически совпадали, составляя чуть более 9%. Но при этом примерно половина «мотовских» безработных не были зарегистрированы в службах занятости, а примерно половина зарегистрированных безработных не являлись таковыми по определению МОТ (т.е. либо были реально заняты, либо принадлежали к экономически неактивному населению). См.: Yoshi M. An Overview of Labour Market in Romania in Transition // Transition and the Labour Market in Russia and Central and Eastern Europe / Ed. by S. Ohtsu. Department of Economics, Kobe University, 1998. April (mimeo).

регистрированный безработный не являлся безработным по определению МОТ, так как имел работу, которую скрывал от органов службы занятости. Более того, даже среди получателей пособий насчитывалось не менее 20—30% «фиктивных» безработных¹⁴. (Отсюда, заметим в скобках, следует, что доля «мотовских» безработных, не имевших официального статуса, была еще выше, чем показывает «лобовое» сопоставление данных ОНПЗ с данными ГСЗ.)

Устойчивый разрыв в уровнях общей и регистрируемой безработицы, величина которого в отдельные годы превышала 10 процентных пунктов, мог вызываться целым комплексом факторов — от социально-психологических до институциональных и общеэкономических. Обратимся сначала к тем из них, которые, скорее всего, имели фоновое значение.

1. **Слабая информированность безработных о режиме деятельности служб занятости**¹⁵. Такое объяснение выглядит вполне правдоподобно для начального периода, когда этот новый для российского рынка труда институт делал только самые первые шаги. Однако для более позднего периода, когда услугами ГСЗ уже успели воспользоваться миллионы людей, оно представляется недостаточно убедительным. Постепенное распространение информации о режиме деятельности служб занятости должно было бы вести к сокращению «клина» между общей и регистрируемой безработицей, тогда как на деле он становился все более массивным.

2. **Фактор «стигматизации»**. Общественное мнение может подвергать получателей пособий моральному осуждению как «иждивенцев», не желающих трудиться и предпочитающих жить за чужой счет. В этом случае многие безработные будут оказываться от помощи государства, если обращение за ней входит в противоречие с господствующими социальными стереотипами. Действие фактора «стигматизации» сильнее сказывается на мужчинах, чем на женщинах, и, по-видимому, их меньшая склонность к поискам работы через государственные службы занятости отчасти

¹⁴ Коммандер С., Емцов Р. Характеристики безработных // Бедность в России / Под ред. Дж. Кругман. Вашингтон: Всемирный банк, 1998. С. 208—209.

¹⁵ Standing G. Op. cit. Строго говоря, этот институт не был абсолютно новым, если вспомнить о существовавших в дореформенный период бюро по трудоустройству населения.

связана именно с этим. Однако, как показывают эмпирические наблюдения, российское население демонстрирует высокую степень активности и изобретательности, добиваясь разнообразных социальных гарантий и льгот, и не вполне понятно, почему из этого ряда должны выпадать пособия по безработице.

3. Бюрократические сложности оформления регистрации.

Оценить величину бюрократических издержек, с которыми приходится сталкиваться российским безработным, довольно трудно. Пакет документов, который они должны предъявлять, вставая на учет в органах службы занятости, мало отличается от того, который потребовали бы от них в службах занятости других стран. Косвенным показателем бюрократических издержек может служить среднее количество официально зарегистрированных безработных, приходящихся на одного сотрудника служб занятости. С этой точки зрения российская ситуация выглядела достаточно благополучно. Если в России указанное соотношение составляло примерно 60 безработных на одного сотрудника ГЗС (данные 1997 г.)¹⁶, то в Словении оно составляло 148, в Венгрии — 162, Польше — 235, Эстонии — 434 и только в Чехии было ниже — всего 30¹⁷.

В то же время, по мнению некоторых исследователей, в России бюрократические издержки должны были возрастать из-за требования дважды в месяц проходить перерегистрацию, то есть посещать службы занятости даже тогда, когда они не могли предложить никакого варианта трудоустройства¹⁸. Не исключено также, что объем документооборота в российских службах занятости был больше, а степень компьютеризации — меньше, чем в службах занятости стран ЦВЕ. Следствием более высокой нагрузки могли становиться очереди, ошибки при оформлении документов, снижение качества обслуживания и т. д.

¹⁶ Неспорова А. Оценка роли институтов и политики рынка труда в Российской Федерации // Социально-трудовая сфера: преодоление последствий переходного периода в Российской Федерации: Материалы международной конференции. М., 1999. С. 12.

¹⁷ Estonian Labour Market and Labour Market Policy / Ed. by R. Eamets. Tallin: Ministry of Social Affairs of Estonia, 1999. Для сравнения: в Дании аналогичный показатель составлял 183 безработных на одного сотрудника служб занятости, в Великобритании — 56, в Швеции — 43.

¹⁸ См.: Standing G. Op. cit.; Неспорова А. Указ. соч. С. 12.

Однако для российских граждан очереди и бюрократические препоны — привычная среда, в которую погружено взаимодействие с любой государственной инстанцией. Службы занятости — относительно новый институт, сильнее ориентированный на нужды клиентов по сравнению со многими другими государственными структурами, унаследованными от прежней системы. Маловероятно, что бюрократические издержки взаимодействия с ними были настолько обременительны, чтобы большая часть безработных отказывалась от регистрации только из-за этого.

4. Территориальная удаленность органов службы занятости.

Труднодоступность местных отделений ГСЗ также может становиться серьезным препятствием на пути регистрации многих безработных¹⁹. На российском рынке труда — из-за больших расстояний и недостаточного развития транспортной сети — действие территориального фактора может проявляться сильнее, чем на рынках труда «малых» стран, таких, как страны ЦВЕ или большинство бывших советских республик.

И все же его значение не следует преувеличивать. В мегаполисах (таких, как Москва или Санкт-Петербург), где проблемы расстояний реально не существует, относительный разрыв в показателях общей и регистрируемой безработицы был не меньше, чем во многих других регионах. Если бы отказ от регистрации мотивировался прежде всего труднодоступностью местных отделений службы занятости, тогда в регистрируемой безработице сельские жители были бы представлены намного шире, чем в общей. Однако на деле соотношение было обратным (так, в конце 2000 г. к сельскому населению принадлежали 31,4% зарегистрированных безработных и лишь 26,5% безработных по определению МОТ)²⁰.

По-видимому, более важное значение имели *конструкционные особенности* российской системы поддержки безработных.

«Административный» фактор является далеко не нейтральным. Очевидно, что при прочих равных условиях стимулы к ре-

¹⁹ Standing G. Op. cit.

²⁰ Анализируя микроданные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, Л. Гроган и Г. Ванденберг пришли к выводу, что влияние территориальной отдаленности органов службы занятости на вероятность регистрации безработного является статистически незначимым (Grogan L., Van den Berg G. The Duration of Unemployment in Russia. Amsterdam: Tinbergen Institute, 1999 (Discussion Paper N TI 99-011/3).

гистрации будут тем слабее, чем менее щедрой и более селективной является принятая модель страхования по безработице. Наглядный пример дают США, имеющие один из самых жестких режимов страхования среди всех стран со зрелой рыночной экономикой. Не случайным выглядит и «лидерство» общей безработицы по отношению к регистрируемой в странах СНГ, если вспомнить, что в качестве главного образца при конструировании своих систем поддержки безработных они чаще всего использовали российский Закон о занятости²¹. Наконец, иллюстрацией значимости «административного» фактора могут служить изменения, внесенные в 1996 г. в российское законодательство о занятости и направленные на ужесточение условий регистрации и поддержки безработных: если в первой половине 1990-х гг. разрыв между общей и регистрируемой безработицей постепенно сжимался, то начиная с этого момента, напротив, стал разрастаться и становиться все шире (см. разд. 2).

Можно выделить несколько общих характеристик государственной системы поддержки безработных, способных активно воздействовать на стимулы к регистрации. Интересно, что различные аспекты российской модели зачастую порождали прямо противоположные эффекты.

1. Ограничение круга безработных, имеющих право на пособия.

В большинстве стран мира (включая страны с переходной экономикой) такие категории безработных, как уволившиеся по собственному желанию, уволенные за виновные действия, возобновляющие трудовую деятельность и впервые вступающие на рынок труда, либо вообще лишены прав на пособие, либо начинают получать его с задержкой в несколько месяцев. Как правило, пособие предоставляется только в том случае, если до обращения в службу занятости безработный в течение определенного периода трудился (обычно не менее полугода или года) и с его заработка уплачивались страховые взносы²².

Однако в России ограничения такого рода почти полностью отсутствуют: статус безработного с правом на получение посо-

²¹ А. Кудло. Указ. соч. С. 51.

²² Например, в США это является главной причиной низкого уровня регистраций: почти две трети безработных, отказывающихся от обращения в службы занятости, объясняют свое решение тем, что по своему статусу они не могут рассчитывать на получение пособий. (Wander S. A., Stetter A. Why are Many Jobless Workers not Applying for Benefits? // Monthly Labor Review. 2000. N 6. P. 30.)

бий предоставляется практически всем обращающимся в ГСЗ, если они не имеют работы. Следует также добавить, что во многих странах к безработным, отказывающимся от предложений о трудоустройстве или нарушающим порядок перерегистрации, применяются более жесткие санкции, чем те, что предусмотрены российским законодательством. В результате в России получали пособия 80—90% всех зарегистрированных безработных (табл. 4), тогда как в странах ЦВЕ — от 15 до 46% (данные середины 1990-х гг.). Причем если в России охват безработных пособиями с течением времени расширялся, то в странах ЦВЕ становился все хуже.

Исключение, как отмечалось, составляют только учащиеся, студенты и пенсионеры, которым согласно Закону о занятости не может присваиваться официальный статус безработных и назначаться пособие. Это, несомненно, служило одним из источников расхождения между данными ОНПЗ и данными ГСЗ, но его значимость едва ли была велика. Исключение из состава «мотовских» безработных учащихся, студентов и пенсионеров сокращает разрыв в уровнях общей и регистрируемой безработицы всего на 0,8—2,3 процентных пункта (см. табл. 2 и рис. 1).

2. **Величина пособий по безработице.** Стимулы к регистрации напрямую зависят от размера выплачиваемых пособий. Если исходить из формального критерия — процентного отношения к заработной плате по последнему месту работы безработного, то установленный российским законодательством уровень пособий приближался к 60%, не уступая или даже превосходя аналогичный показатель для стран ЦВЕ.

Однако фактический размер выплат по безработице в России был ниже, колеблясь в пределах 10—30% от средней заработной платы (табл. 4)²³. В странах ЦВЕ они находились на более высокой отметке — 20—40%²⁴.

²³ Впрочем, это далеко не «рекорд». Например, в Эстонии в 1995 г. выплаты по безработице составляли всего 7% от средней заработной платы. См.: Nesporova A. Op. cit. P. 53.

²⁴ Boeri T., Burda M.C., Kollo J. Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe. N.Y.: Centre for Economic Policy Research, 1998. P. 76. Отчасти это неравенство в коэффициентах возмещения было связано с различиями в составе получателей пособий. В России около половины пособий выплачивались в

Таблица 4. Некоторые характеристики российской системы поддержки безработных, 1992—1999 гг.

<i>Показатели</i>	<i>1992 г.</i>	<i>1993 г.</i>	<i>1994 г.</i>	<i>1995 г.</i>	<i>1996 г.</i>	<i>1997 г.</i>	<i>1998 г.</i>	<i>1999 г.</i>
Доходы ГФЗН, млрд. деном. руб.	0,04	0,6	3,0	6,2	7,0	8,8	8,6	12,6
Расходы ГФЗН, млрд. деном. руб.	0,01	0,4	2,4	6,4	7,3	8,8	8,6	12,2
Расходы ГФЗН на выплату пособий и материальную помощь, млрд. деном. руб.	0,002	0,04	0,4	1,9	3,5	5,2	5,0	7,5
Выплаты пособий товарами и услугами, млрд. деном. руб.	—	—	—	—	—	0,9	1,2	1,4
Общая задолженность предприятий по страховым взносам в ГФЗН, млрд. деном. руб.*	—	—	—	—	6,3	9,4	13,4	14,0
<i>В том числе:</i>								
основной долг	—	—	—	—	3,8	4,5	5,8	6,4
пени и штрафы	—	—	—	—	2,5	4,9	7,6	7,6
Задолженность ГФЗН по выплатам пособий, млрд. деном. руб.*	—	—	—	—	1,5	2,8	3,7	1,6
Среднемесячный размер выплат, деном. руб.**	1,0	16,1	40,7	98,6	170,1	269,3	337,0	403,0
Отношение среднего размера выплат к средней заработной плате, %**	16,4	27,4	18,5	20,9	21,5	27,9	30,4	25,5
Отношение численности безработных, которым были произведены выплаты, к численности безработных, которым было назначено пособие, %**	—	—	—	89	75	74	71	110***
Доля безработных, которым были произведены выплаты в минимальном размере, в общей численности получавших пособия, %**	—	—	—	49	48	46	48	48

Источники: данные Министерства труда и социального развития Российской Федерации; Основные показатели деятельности органов государственной службы занятости, январь—декабрь. М.: Государственная служба занятости, 1993—1999; Обзор экономической политики в России за 1999 год. М.: Бюро экономического анализа, 2000. С. 322; Итоги работы по регулированию рынка труда в 1999 году. М.: Министерство труда и социального развития Российской Федерации, 2000. С. 74—76.

* На конец года.

** В среднем за год.

*** В 1999 г. активное погашение задолженности за прошлые годы привело к тому, что число лиц, которым производились выплаты, превысило число безработных с назначенным пособием.

Низкие коэффициенты возмещения в начальный период российских реформ объяснялись высокими темпами и затяжным характером *инфляции*. Выплачиваемые пособия привязаны к прошлым заработкам безработных и не подлежат индексации. Но в условиях высокой инфляции текущая денежная заработная плата может далеко отрываться от того уровня, на котором она находилась несколько месяцев назад, когда безработные еще сохраняли занятость. В результате пособия начинают сильно «худеть» относительно средней заработной платы, наблюдаемой в данный момент. Показательно, что по мере замедления инфляции коэффициент возмещения стал приближаться к значениям, характерным для стран ЦВЕ (табл. 4).

Серьезным фактором, начавшим подрывать стимулы к регистрации уже в период снизившейся инфляции, стали систематические *задержки в выплате пособий*. Во второй половине 1990-х гг. пособия получали лишь 70—75% из числа тех, кому оно было назначено (табл. 4). Задолженность по пособиям достигала 40—50% от годовых объемов фактически производившихся выплат, а в «пиковом» 1998 г. превысила 70%. Суммарная задолженность предприятий по отчислениям в ГФЗН превосходила его годовой бюджет. Только основной долг (без пени и штрафов) был эквивалентен почти половине ежегодных расходов ГФЗН. Лишь в 1999 г. улучшение общей экономической ситуации позволило службам занятости начать активное погашение задолженности, накопившейся за прошлые периоды (к концу III квартала 2000 г. задолженность по выплатам пособий была практически ликвидирована).

Одновременно с задержками выплат по безработице возникла и стала быстро набирать силу тенденция к их *«бартеризации»*. Многие предприятия предпочитали делать отчисления в

минимальном размере, причем в основном тем категориям безработных, которые в других реформируемых экономиках вообще не имели бы на них права. Поскольку минимальное пособие по безработице равнялось минимальной заработной плате, размер которой на протяжении всего переходного периода оставался исключительно низким, это снижало среднюю величину выплат по безработице. По нашим ориентировочным оценкам, корректировка на межстрановые различия в составе получателей пособий способно повысить значение коэффициента возмещения для России примерно на 5 процентных пунктов. Но даже с этой поправкой он остается ниже, чем в большинстве стран ЦВЕ.

ГФЗН своей продукцией, что вынуждало службы занятости также переходить на выплату пособий «натурой». В некоторых российских регионах компенсация безработных в натуральной форме была сопоставима по своему значению с их компенсацией в денежной форме. В 1997 г. около 20% всех выплат производились товарами и услугами, в 1998—1999 гг. — почти 25% (табл. 4). Это дополнительно снижало привлекательность обращений в службы занятости.

В итоге фактический уровень материальной поддержки, которую обеспечивала российским безработным регистрация в ГСЗ, оказывался ниже, чем в странах ЦВЕ²⁵. Несомненно, разрыв в масштабах общей и регистрируемой безработицы объяснялся во многом именно этим.

3. Продолжительность выплаты пособий. Как показывают исследования рынка труда в развитых странах, продолжительность выплаты пособий может оказывать на уровень безработицы даже большее влияние, чем их размер. В России срок выплаты пособий был единым для всех безработных и равнялся 12 месяцам (только в 2000 г. для некоторых категорий он был сокращен до полугода). В большинстве стран ЦВЕ максимальная продолжительность выплат была короче и, кроме того, сильно дифференцировалась по различным категориям безработных²⁶.

Однако российская система поддержки безработных обладала одной достаточно необычной организационной чертой: де факто в ней ограничивался не только срок получения пособий, но также и общий срок пребывания на учете в службах занятости, который, согласно действовавшему законодательству, не мог превышать полутора лет. Обычно системы поддержки безработных строятся так, что лица, исчерпавшие право на пособие, переста-

²⁵ Следует также учитывать, что в российских условиях весомая часть заработков выплачивалась в скрытой форме. Это означает, что оценки коэффициента возмещения для России оказываются завышенными, поскольку они рассчитываются как отношение среднего уровня пособий к среднему уровню «официальной» заработной платы.

²⁶ Nesperova A. Op. cit. P. 100—101. Следует, впрочем, оговориться, что первоначально пособия в большинстве стран ЦВЕ выплачивались в течение очень длительных периодов либо вообще бессрочно. Это вело к аккумулярованию в регистре служб занятости большого числа длительно безработных. В середине 1990-х гг. эти страны ужесточили условия оказания материальной поддержки безработным, в частности, резко сократив сроки выплаты пособий.

ют их получать, но при этом продолжают оставаться в регистре служб занятости. В этом пункте российское законодательство страдало недостаточной ясностью и не содержало четких указаний, как следует поступать с теми, кто уже пробыл в регистре 18 месяцев, во многом оставляя решение их судьбы на усмотрение местных органов службы занятости²⁷.

Хотя формально такие лица имели право на повторную регистрацию, связанные с ней выгоды были крайне невелики — базовое пособие, равное минимальной заработной плате (с 2000 г. его размер был изменен и оно стало составлять 20% от прожиточного минимума). В начале 1990-х гг. отмечались случаи, когда службы занятости некоторых регионов переводили безработных, пробывших в регистре 18 месяцев, в категорию не занятых трудовой деятельностью (без права на получение пособий) или просто снимали с учета. В середине десятилетия на региональном уровне стали активно вводиться более жесткие ограничения на продолжительность пребывания в регистре, которые противоречили федеральному законодательству. По имеющимся свидетельствам, некоторые службы занятости на местах воздвигали административные препятствия на пути тех, кто пытался повторно встать на учет, соглашаясь на их перерегистрацию лишь после более или менее длительного перерыва в несколько месяцев. Но даже оставаясь в рамках действующего законодательства, они обладали эффективным орудием для отсечения длительно безработных. Согласно Закону о занятости по истечении первого периода безработицы (равного для основной части безработных 18 месяцам) понятие «подходящей работы» расширяется и начинает включать в себя также участие в общественных работах. Предлагая участие в общественных работах лицам с более или менее высоким образованием и квалификацией и получая от них отказ, можно было достаточно быстро обеспечивать их отсев. Результатом подобной практики становилось фактическое вымывание безработных с длительными интервалами незанятости²⁸.

²⁷ Возможно, это связано с тем, что в российском законодательстве право на получение официального статуса безработного фактически совмещено с правом на получение пособия: первое почти автоматически предполагает второе.

²⁸ Важность этого фактора подчеркивается в работах: Денисова И. Социальная политика в России: Фонд занятости // Обзор экономики России. 1999. № 1; Капелюшников Р. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации.

4. *Помощь безработным, не обладающим правом на пособия.*

В странах ЦВЕ безработному, исчерпавшему право на получение пособия, но так и не сумевшему найти работу, предоставляется либо специальная помощь, размер которой устанавливается на более низком уровне, либо пособие по бедности (причем условием получения социальных пособий и других видов помощи в этом случае выступает регистрация в государственной службе занятости). Первый подход реализован в Болгарии и Венгрии, второй — в остальных странах ЦВЕ. Фактически речь идет о том, что длительно безработные «передаются» из ведения системы страхования по безработице в ведение системы социального обеспечения. Продолжительность предоставления помощи обычно превосходит продолжительность выплаты пособий по безработице либо вообще не ограничивается (как это обычно происходит с пособиями по бедности, доступ к которым определяется уровнем дохода семьи). При таком институциональном устройстве статус официального безработного приобретает дополнительную ценность.

Показательно в этом смысле, как в странах ЦВЕ менялся состав зарегистрированных безработных. На старте реформ, когда в службы занятости пошел первый поток обращений, подавляющее большинство составляли получатели пособий. Однако затем их доля стала быстро сокращаться, в то время как доля получателей помощи или получателей пособий по бедности — возрастать. В настоящее время подобными формами поддержки там охвачены от трети до двух третей всех безработных²⁹.

В отличие от этого в России отсутствовали как специальные программы помощи длительно безработным, так и «мостки» между системой страхования по безработице и системой социального обеспечения. Поддержка хронически безработных ограничивалась тем, что после 12 месяцев пребывания на учете в ГСЗ они могли рассчитывать на получение в течение дополнительного полугодия материальной помощи в размере минимальной оплаты труда (с 2000 г. — в размере 20% от прожиточного минимума). Отсутствие прямой зависимости между официальным статусом безработного и доступом к выплатам и гарантиям, предоставляемым в рамках системы социального обеспечения, снижало в их

²⁹ Boeri T., Burda M.C., Kollo J. Op. cit. P. 76.

глазах привлекательность контактов со службами занятости. В сочетании с ограничением максимального срока пребывания в регистре (см. предыдущий пункт) это вело к тому, что большинство безработных, исчерпавших право на получение пособий, а затем и материальной помощи, переставали быть клиентами ГСЗ. Фактически на пути аккумуляции длительно безработных в регистре служб занятости существовал институциональный барьер, что косвенным образом способствовало сокращению масштабов регистрируемой безработицы.

Таким образом, влияние системы страхования по безработице было неоднозначным. Практически неограниченный доступ к пособиям, а также достаточно продолжительный период их выплаты, казалось бы, должны были усиливать стимулы к регистрации. Однако противоположный эффект, связанный с низкими фактическими коэффициентами возмещения, ограниченностью общего срока пребывания в регистре служб занятости и отсутствием «мостков» между системой страхования по безработице и системой социального вспомоществования, был явно сильнее. В результате часть безработных даже не пыталась вступать в контакт с ГСЗ. Что же касается зарегистрированных безработных, то те из них, кому в установленные сроки не удавалось подыскать работу, чаще всего отсеивались и просто выпадали из регистра. Эти конструкционные особенности системы поддержки безработных во многом объясняют, почему на российском рынке труда соотношение между «мотовской» и регистрируемой безработицей оказалось обратным тому, которое наблюдалось на рынках труда большинства стран ЦВЕ.

Разумеется, стимулы к регистрации зависят от масштабов не только «пассивных», но и «активных» программ на рынке труда и прежде всего — от успешности государственных служб занятости в трудоустройстве безработных. Частота обращений в ГСЗ будет определяться сравнительными шансами на нахождение работы с помощью государства и по иным каналам. Она будет тем меньше, чем беднее *«официальный» банк вакансий* и чем больше *общий массив свободных рабочих мест, имеющихся в экономике*. На российском рынке труда, по-видимому, выполнялись оба этих условия.

С одной стороны, в поле зрения ГСЗ попадало ограниченное число вакансий, причем в основном — с низкой заработной

платой и неблагоприятными условиями труда. С другой, российская экономика постоянно генерировала значительный массив рабочих мест, требовавших заполнения, о чем свидетельствуют высокие показатели движения рабочей силы³⁰. В результате безработные могли отказываться от помощи государства, считая, что способны справиться с задачей нахождения занятости сами. Вполне вероятно, что именно этому общеэкономическому фактору (имеется в виду интенсивный приток свободных рабочих мест, требовавших заполнения) принадлежала ключевая роль в поддержании низкого уровня регистрируемой безработицы на российском рынке труда.

К сожалению, ОНПЗ не содержат прямой информации о возможных причинах расхождения между общей и регистрируемой безработицей, так что при обсуждении этой проблемы в основном приходится оперировать косвенными свидетельствами. В ряде стран для ее более глубокого изучения проводятся специальные опросы, дополняющие регулярные обследования рабочей силы (в стандартную анкету добавляется серия вопросов о причинах, из-за которых часть безработных может отказываться от перспективы регистрации). В России таких представительных исследований пока не проводилось.

Тем не менее существующие информационные ограничения не являются абсолютными. Один из возможных подходов к анализу этой проблемы связан с конструированием по данным ОНПЗ специального индикатора, который условно можно обозначить как уровень «регистрируемой общей безработицы» (РОБ).

В табл. 5 отражены основные способы поиска на рынке труда, к которым прибегали российские безработные. Ведущая роль принадлежала сбору информации через друзей и знакомых, второе-третье места делили обращения в государственную службу занятости (26—40%) и прямые обращения к работодателям (26—42%). Подачу объявлений или отклик на объявления использовал каждый пятый—седьмой безработный. Реже всего они пользовались услугами коммерческих служб занятости (1—4%).

Предпочтения российских безработных имеют немало отличий от предпочтений безработных как в развитых, так и в пере-

³⁰ Правда, в основном это были не новые, а «старые» рабочие места, освобожденные после увольнения работников, которые занимали их раньше.

Таблица 5. Структура безработных по способам поиска работы, 1992—2000 гг., %*

<i>Способы поиска</i>	<i>1992 г.</i>	<i>1993 г.</i>	<i>1994 г.</i>	<i>1995 г.</i>	<i>1996 г.</i>	<i>1997 г.</i>	<i>1998 г.</i>	<i>1999 г.</i>	<i>2000 г.</i>
Обращение в государственную службу занятости	28,1	28,3	34,4	36,4	39,0	39,9	37,2	29,4	25,9
Обращение в коммерческую службу занятости	1,0	3,1	3,8	3,8	4,2	2,4	2,4	1,5	2,3
Подача объявлений в печать, отклик на объявления	8,7	13,6	15,6	16,9	17,6	16,3	18,6	18,0	24,0
Обращение к друзьям, родственникам, знакомым	29,9	36,7	37,8	38,5	37,0	55,0	57,8	54,5	58,4
Непосредственное обращение к работодателю	26,3	30,9	29,0	27,9	25,6	28,8	29,5	31,9	30,5
Поиск земли, зданий, машин и т. д.	1,8	1,9	1,4	1,4	0,9	1,1	1,0	0,7	0,9
Другие способы	10,6	14,6	13,3	16,6	15,2	15,8	16,4	10,7	13,2

Источники: Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 1999 г.; Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 2000 г.

* 1992—1995, 1997—1998 гг. — октябрь, 1996 г. — март, 1999—2000 гг. — ноябрь.

ходных экономиках. Так, в Западной Европе намного выше популярность государственных служб занятости: через них пытаются найти работу до 60—70% безработных. Аналогичная картина наблюдается и в некоторых странах ЦВЕ. Например, в Чехии свыше 80% безработных называют службы занятости в качестве главного канала поиска работы (табл. 6).

Таблица 6. Распределение безработных по основным способам поиска работы в Чехии 1999 г., %

<i>Основные способы поиска</i>	
Обращение в государственную службу занятости	80,9
Обращение в коммерческую службу занятости	0,8
Подача объявлений в печать	1,0
Чтение объявлений	7,6
Обращение к друзьям, родственникам, знакомым	3,8
Непосредственное обращение к работодателю	0,7
Поиск земли, зданий, машин и т. д.	0,3
Ожидание ответа на обращение о приеме	0,6
Другие способы	2,6
Не ответили	1,8

Как следует из табл. 5, в 1992—2000 гг. с государственными службами занятости соприкасались от 28 до 40% «мотовских» безработных. Разделив численность данной подгруппы на численность экономически активного населения, можно рассчитать уровень «регистрируемой общей безработицы».

Важно отметить, что по данным ОНПЗ круг клиентов ГСЗ оказывается заметно шире, чем по учетным данным. Связано это с тем, что ответы участников выборочных обследований о контактах с государственными службами занятости относятся не к текущему моменту, а ко *всему месяцу, предшествовавшему проведению обследования*. Соответственно интересующая нас подгруппа охватывает не только безработных, которые на обследуемой неделе состояли на учете в ГСЗ, но и тех, кому в недавнем прошлом почему-либо было отказано в постановке на учет, а также тех, кто по тем или иным причинам выбыл из регистра, но продолжал вести поиск самостоятельно. Другими словами, полученный таким образом индикатор методологически отличен от уровня регистрируемой безработицы, определяемого по учет-

ным данным ГСЗ. Тем не менее анализ динамики уровня РОБ, а также его дифференциации по регионам позволяет увидеть, под воздействием каких основных факторов формировался разрыв между общей и регистрируемой безработицей.

В конце 2000 г. подгруппа РОБ насчитывала 1,8 млн. человек, в то время как численность всех «мотовских» безработных приближалась к 7 млн., а контингент лиц, не занятых трудовой деятельностью, составлял по административной статистике ГСЗ примерно 1,2 млн. человек. Отсюда можно сделать вывод, что почти три четверти всех безработных обходились без посредничества государственных служб занятости, а среди безработных, обращавшихся к ним в течение последнего месяца, примерно треть составляли те, кому не удалось стать их клиентами, или же те, кто по каким-либо причинам уже выбыл из регистра. Очевидно, что подобные соотношения были бы невозможны, если бы на рынке труда не существовало достаточно большого числа потенциально доступных рабочих мест и если бы самостоятельный поиск не отличался достаточно высокой результативностью (во всяком случае — сопоставимой с результативностью поиска через ГСЗ).

Контраст станет еще резче, если вспомнить, что далеко не всех клиентов государственных служб занятости можно считать безработными в соответствии со стандартными критериями МОТ. На рис. 6 представлена динамика РОБ в сопоставлении с динамикой учетных данных ГСЗ. Из нее следует, что в первой половине 1990-х гг. численность «мотовских» безработных, обращавшихся в процессе поиска в государственные службы занятости, не намного превосходила численность лиц, не занятых трудовой деятельностью, которые состояли на учете, — всего на 2—20%³¹. Столь незначительное превышение может свидетельствовать о слабом контроле со стороны ГСЗ за лицами, скрывавшими свои заработки и, следовательно, не являвшимися безработными по определению МОТ³².

³¹ В действительности этот разрыв был еще меньше, так как в состав лиц, не занятых трудовой деятельностью, не входят учащиеся и студенты, желающие работать в свободное время. Кроме того, в некоторые годы из этой категории исключались также пенсионеры.

³² Проверка около 200 тыс. получателей пособий, проведенная в 1997 г., выявила нарушения примерно в 20% случаев (Неспорова А. Указ. соч. С.12). Правда, при этом не уточняется, какая часть нарушений была связана с предоставлением клиентами ГСЗ искаженных сведений и какая — с наличием у них скрытой занятости.

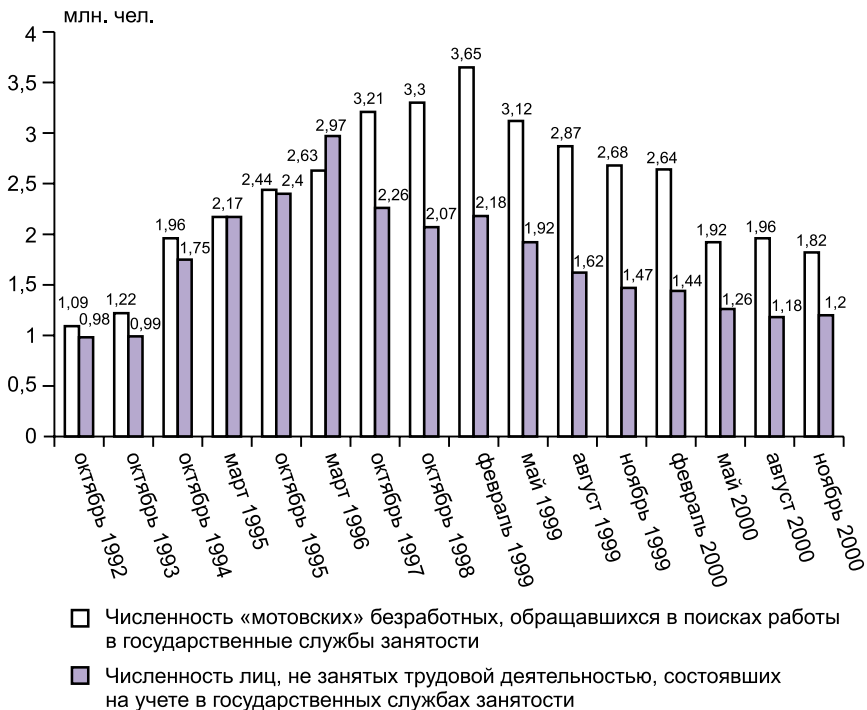


Рис. 6. Численность «мотовских» безработных, обратившихся в ГСЗ, и численность лиц, не занятых трудовой деятельностью, состоявших на учете в ГСЗ

В этом смысле показательна парадоксальная ситуация, сложившаяся к концу I квартала 1996 г. (по времени она, напомним, близка к переломной точке в динамике регистрируемой безработицы). По состоянию на эту дату контингент состоявших на учете лиц, не занятых трудовой деятельностью, оказался примерно на 350 тыс. человек *больше* контингента «мотовских» безработных, контактировавших в ходе поисков с государственными службами занятости. Подобное соотношение — явное свидетельство того, что в регистр ГСЗ проникало немало «охотников за пособиями», скрывавших свой реальный статус³³.

³³ Как сообщает А. Неспорова, в неформальных беседах представители российских и украинских служб занятости признавались, что не уделяют особого внимания

Однако в 1997—2000 гг. картина резко меняется: численность «мотовских» безработных, обратившихся в ГСЗ, начинает превосходить численность состоящих на учете лиц, не занятых трудовой деятельностью, в 1,4—1,8 раз. Напомним, что в середине 1996 г. режим регистрации был ужесточен, а кроме того, обозначился и стал нарастать финансовый кризис ГФЗН. Это могло иметь двоякий эффект. Во-первых, скорее всего, должна была возрасти эффективность контроля за «фиктивными» безработными (к тому же перспектива регистрации могла утратить в их глазах часть своей былой привлекательности). Во-вторых, должен был расшириться контингент безработных, которым было отказано в постановке на учет или которые снимались с учета, так и не получив трудоустройства, что вынуждало их продолжать поиск другими методами.

Поток обращений в ГСЗ зависит не только от общих условий регистрации и поддержки безработных, установленных на федеральном уровне, но и от их дифференциации на региональном уровне. Известно, что сталкиваясь с финансовыми трудностями, власти многих регионов дополнительно ужесточали режим регистрации и ограничивали масштабы поддержки, нередко вступая в открытые противоречия с требованиями федерального законодательства. Подобная практика получила особенно широкое распространение во второй половине 1990-х гг., когда система страхования по безработице вступила в полосу острого финансового кризиса. Но даже когда на местах не вводилось дополнительных административных ограничений, условия поддержки безработных начинали дифференцироваться «по факту», в зависимости от продолжительности задержек в выплате пособий и степени их «бартеризации» в различных регионах. Отсюда — неизбежные региональные вариации в доступе к услугам ГСЗ, в их объеме и качестве и соответственно — в стимулах к регистрации.

Действительно, соотношение между уровнями общей и регистрируемой безработицы заметно варьировало по отдельным регионам. Как видно из табл. 7, статистическая связь между ними никогда не была значительной: коэффициенты корреляции со-

проверке безработных на наличие у них скрытых заработков, поскольку размеры пособий по безработице настолько мизерны, что прожить на них все равно невозможно. См.: Nesporova A. Op. cit. P. 54.

ставляли в различные годы от 0,30 до 0,72. Другими словами, вариациями в региональных показателях общей безработицы объяснялось не более половины всех вариаций в региональных показателях регистрируемой безработицы. Наиболее тесная корреляция отмечалась в 1995—1996 гг. Характерно, что в 1997 г. она резко ослабла, что естественно связать с резко возросшей дифференциацией условий регистрации и поддержки безработных в различных регионах.

Таблица 7. Коэффициенты корреляции между региональными уровнями общей и регистрируемой безработицы*

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Коэффициенты корреляции	0,301	0,489	0,525	0,714	0,601	0,372	0,454	0,462	0,524
Число наблюдений (субъектов федерации)**	77	76	76	78	78	79	79	79	79

Источники: Труд и занятость в России. М.: Госкомстат России. 1999. С. 38—50, 166—184; Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 1999 г.; Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 2000 г.; Основные показатели деятельности органов государственной службы занятости, январь—декабрь. М.: Государственная служба занятости, 1993—2000.

* Все коэффициенты значимы на 1%-м уровне существенности. Региональные уровни общей безработицы: 1992—1995, 1996—1998 гг. — октябрь, 1996 г. — март, 1999—2000 гг. — по четырем квартальным обследованиям. Региональные уровни регистрируемой безработицы: 1992—1995, 1997—2000 гг. — декабрь, 1996 г. — март.

** Без учета автономных округов (кроме Чукотского), для которых Госкомстат России в первой половине 1990-х гг. не формировал данных об уровне общей безработицы.

Использование альтернативных индикаторов общей безработицы приводит к сходным результатам (табл. 8). Коэффициенты корреляции не меняются, если от региональных уровней общей безработицы перейти к региональным уровням общей безработицы без учета учащихся, студентов и пенсионеров. Это лишний раз подчеркивает, что отклонения регистрируемой безработицы от безработицы по определению МОТ в весьма незначительной степени связаны с ограничениями круга лиц, имею-

Таблица 8. Коэффициенты корреляции альтернативных показателей безработицы, 2000 г.*

	<i>Региональные уровни общей безработицы</i>	<i>Региональные уровни общей безработицы без учета учащихся, студентов и пенсионеров</i>	<i>Региональные уровни регистрируемой общей безработицы</i>	<i>Региональные уровни регистрируемой безработицы (по данным ГСЗ)</i>
Региональные уровни общей безработицы	1	0,994	0,625	0,393
Региональные уровни общей безработицы без учета учащихся, студентов и пенсионеров		1	0,640	0,412
Региональные уровни регистрируемой общей безработицы			1	0,649
Региональные уровни регистрируемой безработицы (по данным ГСЗ)				1

Источник: Обследование населения по проблемам занятости, ноябрь 2000 г. М.: Госкомстат России, 2001.

* Все коэффициенты значимы на 1%-м уровне существенности. Показатели общей безработицы — по четырем квартальным обследованиям; показатели регистрируемой безработицы — по состоянию на конец года. Число наблюдений (субъектов федерации) — 88. Включение данных по автономным округам (см. примечание к табл. 7) приводит к снижению коэффициента корреляции между региональными уровнями общей и регистрируемой безработицы.

щих право на получение официального статуса безработного. Не слишком тесная статистическая связь отмечается также между региональными уровнями общей безработицы и региональными уровнями РОБ. Этот результат представляет особый интерес, поскольку обе используемых переменных получены из одного источника — выборочных обследований населения по пробле-

мам занятости. Он подтверждает, что расхождения в территориальной структуре общей и регистрируемой безработицы не являются статистическим артефактом, а отражают реально существующие различия в условиях, ориентации и эффективности политики занятости на региональном уровне. Примечательно также, что при переходе от показателей общей к показателям регистрируемой общей безработицы корреляция с официальной безработицей заметно улучшается — с 0,39 до 0,65.

Другой возможный путь изучения причин расхождения между общей и регистрируемой безработицей — использование неофициальных источников данных. Так, опросная статистика ВЦИОМ содержит прямую информацию о причинах, побуждающих многих безработных обходиться без регистрации в ГЗС³⁴.

Согласно этим данным в 1999 г. 27,5% опрошенных безработных были зарегистрированы; 13,5% обращались в ГЗС, но получили отказ; 13,8% к моменту обследования уже были сняты с учета. Около половины безработных — 45% — никогда не соприкасались с государственными службами занятости (это несколько меньше, чем по выборочным обследованиям Госкомстата России, что, впрочем, неудивительно, так как ответы респондентов ВЦИОМ относились ко всему периоду поиска).

Если посмотреть на иерархию мотивов, побуждавших безработных отказываться от контактов с ГЗС, то она оказывается очень близка к той, что выстраивалась нами исходя из общетеоретических соображений и косвенных свидетельств (табл. 9). Главная причина «необращений» — надежда найти работу самостоятельно: на это рассчитывали две трети безработных, никогда не вступавших в контакт с ГЗС. Рейтинги остальных причин были таковы: 20% опрошенных считали обращение в ГЗС бесполезным; 10% не надеялись найти работу по специальности; столько же указывали на бюрократические сложности, связанные с регистрацией, или ссылались на низкий размер пособий; 9% испытывали недостаток информации о работе служб занятости; чуть более 1% жаловались на территориальную отдаленность их местных отделений.

³⁴ Перова И. Подходящая работа и возможность трудоустройства в оценках безработных // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2000. № 1.

Таблица 9. Основные причины «необращений» в государственную систему страхования по безработице

<i>Россия (1999 г.)*</i>			<i>США (1993 г.)</i>		
<i>Причины</i>	<i>Доля незарегистрированных безработных, выбравших данный вариант ответа, %</i>	<i>Ранг**</i>	<i>Причины</i>	<i>Доля незарегистрированных безработных, выбравших данный вариант ответа, %</i>	<i>Ранг**</i>
Отсутствие информации о работе служб занятости	8,8	6	Отсутствие необходимой информации	1,8	6—7
Бюрократические сложности при оформлении пособий	10,1	3—4	Слишком похоже на благотворительность или пособие по бедности	3,0	3—4
Сложно добраться до службы занятости	1,2	9	Оформлять пособие сложно и хлопотно	1,8	6—7
Слишком низкий уровень пособий	9,9	5	Не нуждаются в получении пособия	1,9	5
Не нуждаются в получении пособия	3,5	8	Убеждены, что по своему статусу не имеют права на пособие	65,8	1
Отсутствие надежды получить предложение работы по специальности	10,1	3—4	Исчерпали право на получение пособий	1,0	9

<i>Россия (1999 г.)*</i>			<i>США (1993 г.)</i>		
<i>Причины</i>	<i>Доля незарегистрированных безработных, выбравших данный вариант ответа, %</i>	<i>Ранг**</i>	<i>Причины</i>	<i>Доля незарегистрированных безработных, выбравших данный вариант ответа, %</i>	<i>Ранг**</i>
Считают, что обращение бесполезно	20,4	2	Вскоре собираются обратиться за пособием	1,1	8
Надежда, что найдут работу сами	64,7	1	Надежда, что найдут работу сами	7,5	2
Надежда вернуться на прежнее место работы	5,3	7	Надежда вернуться на прежнее место работы	3,0	3—4
Другое	8,4	—	Другое	8,7	—
Затруднились с ответом	5,3	—	Не знают	3,8	—
			Затруднились с ответом	1,5	—

Источники: Перова И. Подходящая работа и возможность трудоустройства в оценках безработных // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2000. № 1; Wander S. A., Stetter A. Why are Many Jobless Workers not Applying for Benefits? // Monthly Labor Review. 2000. N 6.

* Сумма превосходит 100%, так как респонденты могли выбрать более одного варианта ответа.

** Порядковый номер места в общей иерархии причин (первое место соответствует самому популярному варианту ответа).

В табл. 9 приведены также данные о причинах «необращений» за пособиями среди безработных в США. По сравнению с ними специфика российского опыта проступает особенно ярко (хотя прямые сопоставления здесь не совсем корректны из-за разного формата обследований, неодинакового меню предлагавшихся ответов и т. п.). У россиян доминирующим мотивом была

уверенность в собственных силах, у американцев — убежденность, что попытки получить помощь от государства окажутся безрезультатными (впрочем, для российских безработных эта причина также была достаточно важной, занимая второе по значимости место). Хотя у первых рейтинг таких факторов, как недостаток необходимой информации, бюрократические сложности при оформлении документов, низкий уровень пособий или отсутствие необходимости в их получении был, похоже, несколько выше, чем у вторых, нельзя не заметить, что как в российском, так и в американском случае все они играли явно второстепенную роль.

Как видим, и эти данные заставляют предполагать, что поразительно низкий уровень регистрируемой безработицы, который поддерживался в России на протяжении всего переходного периода, был обусловлен не только и не столько недостаточностью материальной поддержки безработных (хотя и ее, разумеется, не следует сбрасывать со счетов), сколько неплохими шансами на трудоустройство вне сегмента «регулируемого рынка труда», которые, по их собственному убеждению, имело большинство соискателей.

* * *

Каковы же наиболее общие выводы, которые можно сделать из проделанного нами анализа?

Одна из устойчивых характеристик российского рынка труда — поразительно низкий уровень регистрируемой безработицы, который на протяжении всего переходного периода оставался во много раз меньшим по сравнению с уровнем общей безработицы. Постепенное сближение этих показателей в первой половине 1990-х гг. сменилось затем еще большим их расхождением.

В значительной мере этот разрыв был связан с особенностями российской системы поддержки безработных, которая, во-первых, не давала достаточно стимулов для регистрации и, во-вторых, была ориентирована на «отсечение» длительно безработных. Однако не меньшую, если не большую, роль играло то обстоятельство, что российский рынок труда постоянно генерировал значительное число вакансий, так что многие безработные могли успешно вести поиск, не обращаясь за помощью к государственным службам занятости. Правда, достававшиеся им рабочие места чаще всего оказывались не «новыми», а «старыми», которые открывались вследствие высокой текучести кадров.

В целом же складывается впечатление, что динамика регистрируемой безработицы (во всяком случае, начиная со второй половины 1990-х гг.) не столько отражала объективную ситуацию на рынке труда, сколько определялась финансовыми ограничениями, в которых приходилось действовать государственным службам занятости: когда эти финансовые ограничения ужесточались, регистрируемая безработица постепенно сдвигалась вниз, когда ослабевали — она начинала смещаться вверх. При этом связь с динамикой общей безработицы оставалась слабой и крайне опосредованной.

Оглавление

Введение	3
1. Измерение безработицы: методологические принципы и основные показатели	4
2. Динамика общей и регистрируемой безработицы	14
3. Почему же регистрируемая безработица остается ниже общей?	22

