

Юлия КУЗЬМИНА

## АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ ЗАНЯТОСТИ И ПРОБЛЕМА ИХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Для российского рынка труда достаточно острой является проблема правового регулирования альтернативных форм занятости. Нестандартные формы занятости существовали и раньше, но сегодня, благодаря развитию интернет-технологий и мобильных средств связи, они получили широкое распространение. Наблюдается значительный рост объемов нестандартной занятости, который связан с ужесточением конкуренции, ростом безработицы, развитием новых технологий, ростом демографических групп, предпочитающих гибкую занятость (студенты, люди творческих профессий). Поэтому требуется детальное изучение данной сферы, способов учета форм и видов такой занятости, вопросов обеспечения работникам должных прав и гарантий. Автором проведен анализ нововведений в законодательстве в сфере контроля над самозанятыми. На этой основе выявлены некоторые недостатки и преимущества механизмов правового регулирования альтернативно занятых работников. Выявлены основные причины, затрудняющие контроль данной группы занятых граждан.*

**Ключевые слова:** альтернативные формы занятости, закон о самозанятых, занятость, наемные работники, налоги, правовое регулирование, работодатели, регион, самозанятые

JEL: K31, O15

Альтернативные формы занятости получали широкое распространение начиная со второй половины 70-х гг. прошлого столетия. Именно в этот период в развитых странах произошла смена индустриальной стадии развития экономики на постиндустриальную. Этот переход сопровождался внедрением в производство новых компьютерных технологий, заменой тяжелого физического труда робототехникой, что вызвало сокращение численности занятых работников. Данные изменения *потребовали новых подходов* к использованию рабочей силы, повышения гибкости использования труда, что выступило поводом для *изменения общепринятых форм занятости* и возникновения ее нестандартных форм.

В качестве примеров альтернативной организации труда можно привести неполную занятость, фриланс, гибкий график рабочего дня, удаленную работу, различные формы творческой и хозяйственной де-

тельности. Многие формы альтернативной занятости еще *не введены в законодательное поле трудовых отношений* и не имеют четких формулировок. Также не разработана четкая методика статистического и налогового учета количества таких работников.

Как показывает практика, наибольшие трудности в сфере нестандартных форм занятости и самозанятости связаны с *начальным периодом деятельности*. Это финансирование и отчетность, решение юридических и административных вопросов и другие проблемы, характерные для периода зарождения любого бизнеса. Решение этих проблем должно быть делегировано государству. В этом вопросе может помочь опыт разных стран, связанный с созданием специализированных программ поддержки и развития самозанятости, прежде всего ориентированных на безработных, инвалидов и молодежь, ищущую возможность для приложения своих сил в сфере бизнеса.

### ***Европейский опыт государственной поддержки самозанятости***

В 1970–1980 гг. в Европе появились первые программы поддержки и развития самозанятости. Их основной целью было инициирование создания индивидуальных предприятий силами самих безработных, путем оказания им технической помощи, предоставления кредитов, грантов и различных льгот, а также возможности для капитализации средств социальной помощи или пособий по безработице. Программы предусматривали также поддержку на стартовом периоде в форме практических занятий, консультаций и разного рода деловых услуг.

Программы стимулирования граждан к развитию самозанятости имеют *значительные страновые различия* в структуре и используемых механизмах. При этом их *основными общими чертами* являются: ориентация на определенные целевые группы безработных, применение комплексных мер финансовой поддержки, помощь в получении квалификации и обретении трудовых навыков, востребованных на рынке труда.

**Франция.** Первые модели программ стимулирования самозанятости появились во Франции и были направлены *на приобретение общих навыков*, необходимых для начала индивидуальной деятельности.

В 1979 г. в стране были реализованы экспериментальные программы развития самозанятости для безработных. Они основывались на формировании стартового капитала для своего дела с помощью средств из пособий по безработице. С учетом результатов эксперимента, начиная с 1980 г. во Франции была принята государственная программа «Безработные предприниматели» [1, с. 111]. Французская модель предусматривала единовременную выплату пособия по безработице, сумма которой позволяла безработному сформировать первоначальный капитал, достаточный для создания нового индивидуального предприятия без наемных работников. Французская модель развития самозанятости ориентирована на лиц, получающих пособие по социальному страхованию и по безработице, на обездоленных людей и на отдельных индивидуумов, ищущих возможность для самостоятельной трудовой деятельности. Эта модель предназначена только для тех, кто пользуется страхованием

по безработице и был принудительно уволен с работы или находится в списке лиц, подлежащих увольнению в скором будущем. В 1984 г. этот перечень был расширен и в него вошли безработные, исчерпавшие лимит пособий по безработице, а также молодежь и лица, впервые проявили желание приступить к трудовой деятельности.

Начиная с 1987 г. от претендентов на участие в данной программе требуется *подготовить предварительный бизнес-план*. Эта мера оказалась эффективным средством для ограничения численности желающих получить помощь от участия в программе, т.к. является фильтром, способствующим отбору и селекции только тех претендентов, которые действительно намерены заняться собственным делом.

**Великобритания.** Второй страной, внедрившей национальную программу развития самозанятости была Великобритания. Британская модель основана на *периодических выплатах* по безработице, позволяя безработному постепенно получать необходимую квалификацию и создавать собственный бизнес.

Претендентами на участие в программе самозанятости, могут быть лица в возрастной категории от 18 лет до пенсионного возраста и являющиеся безработными не менее 8 недель, или получившие уведомление о сокращении штатов. Претенденты должны иметь не менее 1 000 фунтов стерлингов личных сбережений для инвестирования в создаваемое индивидуальное предприятие. При этом дополнительное соинвестирование из государственного бюджета предоставляется в случае, если деятельность создаваемого индивидуального предприятия будет соответствовать целям и приоритетам регионального или местного социально-экономического развития.

В заявке на участие в программе претенденты должны описать сущность предполагаемой индивидуальной предпринимательской деятельности, но, в отличие от французской модели, от них *не требуется представление подробного бизнес-плана*. Для того чтобы стать индивидуальным предпринимателем, необходимо выполнить ряд иных действий.

Во-первых, зарегистрироваться в Налоговой службе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в качестве самозанятого. Процесс регистрации необходим для правильной и полной уплаты подоходного налога и взносов в систему Национального страхования. Дополнительно индивидуальный предприниматель может зарегистрироваться как плательщик НДС, если оборот составляет более 82 000 фунтов стерлингов. Процедура регистрации максимально упрощена: достаточно направить письмо по почте, через Интернет или позвонить на специальную линию.

Во-вторых, вести учет коммерческих доходов и расходов.

В-третьих, уплачивать налоги, обычно дважды в год (31 января и 31 июля) на основе общих правил налогообложения. Все налогоплательщики имеют необлагаемый налогом минимум в размере 10 600 фунтов стерлингов. Далее, если налогооблагаемый доход не превышает 31 785 фунтов стерлингов, то применяется базовая налоговая ставка в размере 20%. При доходе от 31 786 до 150 000 фунтов стерлингов применяется высокая ставка 40%, и при доходе более 150 000 фунтов стер-

лингов — повышенная ставка 45%. При уплате взносов в Национальную систему страхования предусматриваются 2 типа взносов для самозанятых лиц: Класс 2: если прибыль самозанятого составляет 5 965 фунтов стерлингов или более в год, то он платит 280 фунтов стерлингов в неделю; Класс 4: если прибыль самозанятого составляет 8 060 фунтов стерлингов или более в год, то необходимо уплачивать 9% с прибыли от 8 060 фунтов стерлингов до 42 385 фунтов стерлингов, и 2% с прибыли более 42 385 фунтов стерлингов [2]. Взносы уплачиваются путем самостоятельной оценки. Некоторые самозанятые лица имеют возможность уплачивать взносы в систему Национального страхования добровольно. К ним относятся: эксперты, модераторы, наблюдатели; люди, которые занимаются бизнесом, связанным с землей или собственностью; служители культа, которые не получают зарплату или стипендию; люди, занимающиеся инвестированием для себя или окружающих, но не в целях предпринимательской деятельности, и не получая процентов или комиссии.

**Другие страны Европы.** К середине 80-х гг. прошлого века сходные программы развития альтернативных форм занятости и самозанятости нашли применение еще в 15 странах. Несмотря на то, что 14 государств — европейские<sup>1</sup>, ими использовались *различные критерии для определения категории лиц*, обладающие правом на получение доступа к программам развития самозанятости.

Так, в Ирландии и Германии претендент на участие в программе развития самозанятости должен получать пособие по социальному страхованию или пособие по безработице. В Испании предпочтение оказывается безработным и инвалидам, людям, долгое время, находящимся без работы, рабочим в возрасте старше 45 лет и бывшим эмигрантам, возвратившимся на родину. В Австралии участие в программах развития самозанятости могли принять только безработные, которые зарегистрированы в перечне граждан, имеющих право на помощь по социальному страхованию. В Бельгии претендент на участие в таких программах обязан получать пособие по безработице и его личные средства должны составлять не менее 50% от размера кредита, который ему может быть предоставлен в рамках программы развития самозанятости. В Финляндии все зарегистрированные безработные, намеренные заняться собственным бизнесом, получают поддержку в пределах финансовых возможностей конкретного района страны. В Норвегии модель развития самозанятости характеризуется тем, что преимущество отдается тем безработным, которые в поисках работы не могут покинуть свое место жительства или не готовы взяться за любую из предлагаемых в данной местности работ, однако имеющих желание встать на путь самозанятости<sup>2</sup>.

Зарубежная практика показывает, что самозанятость — это сфера, *требующая развития и поддержки*, позволяющая сбалансировать рынок труда и являющаяся благом для граждан и государства в целом.

<sup>1</sup> Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания и Швеция.

<sup>2</sup> В Канаде претендент должен иметь право на получение помощи по страхованию по безработице или на социальное обеспечение.

### *Отечественный опыт поддержки самозанятости*

Российский опыт поддержки и регулирования нестандартных форм занятости и самозанятости не столь велик и успешен. В настоящее время делаются первые шаги в поле законодательного регулирования данной сферы. Неконтролируемая самозанятость воспринимается сейчас как *одна из ключевых проблем российского рынка труда*<sup>3</sup> на федеральном и региональном уровнях.

Стоит отметить, что не все альтернативные формы организации труда вызывают трудности правового регулирования. Если у сотрудников компаний, работающих удаленно или по гибкому графику, *но числящихся в штате организации*, таких проблем нет, то в случае с самозанятыми работниками проблемы правового регулирования их деятельности возникают постоянно.

Так, для государства они возникают: при обеспечении прозрачности налоговых отчислений; при учете реально безработных граждан; при планировании сферы образования. Для общества рост числа самозанятых сокращает поступления в общую казну. Для самих самозанятых предельно актуальной является защита их трудовых прав.

Причины сложившейся ситуации — в неурегулированности многих, в т.ч. методологических, вопросов. Начнем с *определения категории «самозанятый»*.

Так, например, в ст. 2 закона «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>4</sup> среди категорий занятых нет ни одной, подходящей под понятие самозанятых. Разные государственные органы по-разному его толкуют. Определение Пенсионного фонда таково: «Самозанятое население — это индивидуальные предприниматели, главы и члены крестьянских (фермерских) хозяйств, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся частной практикой, и не являющиеся индивидуальными предпринимателями» [3, с. 1]. Федеральная налоговая служба дает самозанятым гражданам такую характеристику: «физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями и оказывающие без привлечения наемных работников услуги физическому лицу для личных, домашних и (или) иных подобных нужд» [4, с. 1].

Ясно, что при таком разночтении *сложно рассчитывать на разработку эффективной нормативно-правовой базы*, регулирующей отношения в рассматриваемой области.

Первыми серьезными шагами по выводу альтернативных форм занятости из тени стал Федеральный закон «О проведении экспе-

<sup>3</sup> Самозанятость населения в основном распространена в сфере бытовых услуг и мелкой торговле. Почему выбираются именно бытовые услуги, понятно. Имеется достаточное количество тех, кому эти услуги нужны поскольку, как правило, эти услуги стоят дешевле, чем в специализированных официальных организациях. Кроме того, заказчики не требуют от исполнителя документального подтверждения, а часто и высокого качества услуг.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 19 апреля 1991 г. № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_60/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/) (дата обращения: 25.05.2019 г.).

римента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан»<sup>5</sup>. Период проведения эксперимента ограничен временными рамками с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2028 г.

В соответствии с этим законом применять специальный налоговый режим вправе физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели (ИП) и получающие доходы от деятельности, при которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников. Налоговым периодом признается календарный месяц. А ставки распределены следующим образом:

- 4%, если реализация осуществляется физическими лицами;
- 6%, если реализация осуществляется ИП и юридическими лицами.

Постановка на учет является добровольной, а выплату налога предлагается осуществлять с помощью бесплатного мобильного приложения «Мой налог». При этом налоговые органы будут полагаться только на информацию о доходах, которую гражданин сам ввел в данное приложение либо отслеживать движение денежных средств по банковским счетам.

Министерство финансов четко определило круг тех, кто должен оформлять свою деятельность как «самозанятость». По закону регистрироваться в налоговой службе следует гражданам, чей годовой доход превышает сумму в 2,4 млн руб., а верхняя граница составляет 10 млн руб. в год. Следовательно, если работник получает меньше, чем 2,4 млн руб. в год, то это не считается заработком и *не требует законодательного оформления*.

Такой подход, по замыслу, должен способствовать выводу из тени самозанятых граждан, а также увеличить объемы поступления налоговых доходов государства. Однако *на практике сложилась обратная ситуация*.

Даже при достаточно низкой налоговой ставке работники с альтернативными формами занятости не готовы нести ее. А потому граждане, подходящие под определение самозанятых не регистрируют свою деятельность официально. Одна из главных причин здесь в том, что государство так и *не обозначило четких гарантий* для регистрирующих свою деятельность (кроме добровольных отчислений в Пенсионный фонд) самозанятых.

Отметим также то, что некорректно было бы обвинять в происходящем исключительно бизнес и «недобросовестных» работников. Значительная доля вины за сложившуюся ситуацию лежит на органах исполнительной и законодательной ветвей власти, поскольку данный федеральный закон *«работает» не на развитие этой формы деятельности*, а исключительно на контроль над самозанятыми и на обеспечение дополнительных поступлений в бюджет.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_311977/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311977/) (дата обращения: 25.05.2019).



Подобная «однобокость» нормативного акта не могла не привести к легко «просчитываемым» негативным последствиям. Одно из них в том, что бизнес начал применять его положения *для снижения объемов выплачиваемых налогов*. С этой целью сотрудники переводятся в категорию самозанятых путем оформления с ними договора аренды рабочей площади<sup>6</sup>. Это выгодно, поскольку при оформлении самозанятым сотрудник обходится работодателю значительно дешевле — всего 4% от его доходов, а необходимость оплаты 22% в ПФР и 5,1% в ФОМС отпадает автоматически. Так, *федеральный законодатель способствовал* не выводу незаконной деятельности из тени, а *созданию легальных условий экономии бизнеса на налогах*.

Не секрет, что эта экономия, как и практика выплаты заработной платы «в конвертах» во многом является следствием значительной финансовой нагрузки на работодателей по страховым взносам. На этот негативный результат работают и постоянные изменения пенсионного и налогового законодательства, а также отсутствие гарантий достойной пенсии.

Еще одно негативное следствие — *в снижение уровня ответственности работодателя* за условия, охрану и обеспечение безопасности труда работника, поскольку любые социальные гарантии при переходе в статус самозанятого утрачиваются. Сотрудники лишаются гарантированного оплачиваемого отпуска, больничного листа, декретного отпуска по уходу за ребенком. В этой ситуации они должны или согласиться с условиями работодателя либо искать другую работу. Еще один вариант — создание профсоюза, защищающего их права.

Конечно, правовое регулирование отношений в такой сфере, как альтернативные формы занятости, сложная задача. Наивно рассчитывать, что это новое для федерального законодателя направление регулятивной деятельности сразу имело бы однозначно позитивный результат. Однако то, что после принятия закона фактически отсутствует информация о том, *чем занимаются 20 миллионов* [5] трудоспособных граждан России, не работающих по трудовым договорам и не ведущих легальный бизнес — экономический нонсенс. Таким образом, правоприменительная практика однозначно доказала — рассмотренный федеральный закон требует качественной доработки.

### Список литературы

1. Грабова О.Н., Суглобов А.Е. Проблемы выхода «из тени» самозанятых лиц в России: риски и пути их преодоления // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 6. С. 108–116.
2. Малис Н.И. Новые правила налогообложения микробизнеса должны способствовать росту налоговых поступлений // Налоги и финансы. 2017. № 4. С. 40–45.
3. «Кто относится к самозанятому населению?». Пенсионный фонд Российской Федерации. 2008–2019. URL: [http://www.pfrf.ru/strahovatelyam/samozaniatoe/kto\\_otnos/](http://www.pfrf.ru/strahovatelyam/samozaniatoe/kto_otnos/)

<sup>6</sup> Такая практика — страховка в случае проверки фирмы Федеральной налоговой службой или Трудовой инспекцией.

4. ФНС России «О постановке на учет самозанятых граждан». Федеральная налоговая служба. 2005—2019. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/accounting/recording\\_individuals/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/accounting/recording_individuals/)

5. Шередеко Е.В. Зарубежный опыт налогообложения самозанятых — физических лиц // Финансы и управление. 2016. № 2. С. 111—117.

## ALTERNATIVE FORMS OF EMPLOYMENT AND THE PROBLEM THEIR LEGAL REGULATION

*For the Russian labor market, the problem of legal regulation of alternative forms of employment is quite acute. Non-standard forms of employment existed before, but today, thanks to the development of Internet technologies and mobile communications, they have become widespread. There is a significant increase in non-standard employment, which is associated with increased competition, unemployment, the development of new technologies, and the growth of demographic groups that prefer flexible employment (students, people of creative professions). Therefore, a detailed study of this sphere, ways of taking into account the forms and types of such employment, issues of providing employees with proper rights and guarantees is required. The author analyzed the innovations in the legislation in the sphere of control over the self-employed. On this basis, some of the disadvantages and advantages of the mechanisms of legal regulation of alternatively employed workers have been identified. Identified the main reasons that impede the control of this group of employed citizens.*

**Keywords** alternative forms of employment, employers, the law on “self-employed”, employment, legal regulation, region, self-employed, wage earners taxes.

JEL: K31, O15

*Дата поступления — 14.05.2019 г.*

### **КУЗЬМИНА Юлия Николаевна**

аспирант базовой кафедры Торгово-промышленной палаты РФ «Развитие человеческого капитала»;

Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: ululunika@mail.ru

### **KUZMINA Yuliya N.**

Post-Graduate Student of the Basic Department of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation “Development of Human Capital”;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: ululunika@mail.ru

### **Для цитирования:**

Кузьмина Ю. Альтернативные формы занятости и проблема их правового регулирования // Федерализм. 2019. № 3. С. 197—204.



## **Требования к предоставлению и оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»**

1. Предоставляемая для публикаций статья должна являться оригинальной, не опубликованной ранее в других печатных изданиях.

2. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен быть в пределах 1 печатного листа (40 000 знаков, включая пробелы), для аспирантов — 12 страниц (20 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (federalizm@rea.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редакционной коллегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редакционной коллегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат A4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал 1,5; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация 6—8 строк (100-250 слов) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.