



центр
перспективных
управленческих
решений

Аналитическая записка

Безработица времен COVID-19: что могут рассказать административные данные?

Авторы
Витовт Копыток
Юлия Кузьмина

Исследования
по вопросам
государственного управления
Москва, 2021

Копыток В.К. Кузьмина Ю.В.

Безработица времен COVID-19: что могут рассказать административные данные? / Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2020. — 38 с. — (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 06)

Издается с 2019 года
ISSN 2713-2137 online



Центр перспективных управленческих решений представляет аналитическую записку о влиянии пандемии коронавируса в 2020 году на показатели регистрируемой безработицы в России. В результате введения дистанционной возможности подачи заявления на пособие по безработице и повышения его размера в службы занятости обратилось намного больше людей, чем в предыдущие периоды. Структура безработицы изменилась за счет прироста из неформального сектора экономики и долгое время не работавших граждан. Дополнительные выплаты этим категориям помогли снизить последствия пандемии, связанные с падением доходов населения.

Центр перспективных управленческих решений

— аналитический и исследовательский центр, созданный в 2018 году для продвижения в России принципов доказательной политики (evidence-based policy making), а также для поддержки, разработки и внедрения изменений с целью повысить эффективность системы государственного управления, включая изменения, происходящие на фоне цифровой трансформации экономики, политики и общества.

Центр исследует проблемы системы государственного управления и политэкономических институтов в России и других странах на территории бывшего СССР, готовит аналитические доклады, обзоры и записки, знакомит с результатами этих исследований органы государственной власти, представителей бизнеса, академического и экспертного сообществ.

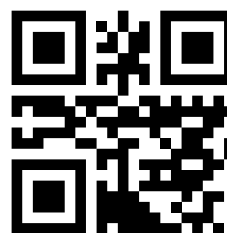
Контакты:

г. Москва, Газетный переулок,
дом 3-5, Автономная
некоммерческая организация
«Центр перспективных
управленческих решений»

E-mail:

info@cpur.ru
m.komin@cpur.ru

www.cpur.ru



ОГЛАВЛЕНИЕ

Executive summary Основные результаты	4
Введение	6
Общий контекст исследования	6
Дизайн исследования	8
Данные	8
Отдельные характеристики уровня безработицы и государственной политики по поддержке занятости в России	11
Общая и регистрируемая безработица: способы измерения и источники	11
Уровень безработицы в России в период экономических кризисов и реакция государства	13
Ключевые изменения в политике по поддержке занятости в России в 2020 году	15
Результаты анализа административных данных о регистрируемой безработице в период пандемии	19
Источники роста безработицы: кто, как и когда обращался в службы занятости населения	19
Портрет «новых безработных»: пол, возраст, образование и социальный статус уволенных до пандемии и никогда не трудоустроенных официально	30
Выводы	35
Библиография	37

EXECUTIVE SUMMARY | ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

В 2020 году на состояние рынка труда и структуру безработицы в России повлияло два фактора. Первый - пандемия и ее последствия в виде локдауна и ограничений возможности полноценно работать сразу нескольким отраслям экономики. Второй - изменение правил и порядка получения государственной услуги по содействию занятости населения: на фоне эпидемии подачу заявления перевели в онлайн, снизили объем требующихся от гражданина документов и повысили размер пособия по безработице. В результате, весной резко выросло число зарегистрированных безработных – со 100 тыс. ежемесячных регистраций в марте до 900 тыс. в апреле. **Общий уровень регистрируемой безработицы по итогам 2020 года составил 3,2%**, что в 3 раза больше, чем в предыдущем году.

Реформа пособия по безработице была предпринята правительством в качестве одной из **ответных мер**, которая должна была помочь снизить негативные последствия пандемии для граждан. Для того чтобы оценить эффективность этого решения, необходимо понять **источники роста регистрируемой безработицы** весной-летом 2020 года, и то, каким образом изменился **«портрет безработного»**, обратившегося в службы занятости населения во время пандемии и в аналогичные периоды 2017-2019 гг.

Для ответа на поставленные вопросы в аналитической записке используются **обезличенные административные данные** из федеральных регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения за 2017-2020 гг. Анализ этих данных позволил сделать **следующие выводы**.

- ▶ Одним из ключевых источников роста регистрируемой безработицы в период пандемии предсказуемо стал **сектор формальной занятости**. Именно он пострадал от пандемии и локдауна и в основном именно на эту группу были направлены предпринятые правительством меры по реформе пособия по безработице. Идентифицировать эту группу можно, проанализировав безработных, **уволенных в предыдущем или текущем месяце** относительно даты регистрации. В апреле-мае 2020 года эта группа **выросла в 5-6 раз**, по сравнению с аналогичным периодом 2017-2019 гг. Всего из 1,8 млн человек, которые были официально зарегистрированы в качестве безработных в период с 30 марта (начало первой нерабочей недели) по конец мая, чуть больше **480 тыс. человек (27%)** потеряли официальную занятость в этот же период. Несмотря на то, что **доля успешно трудоустроенных граждан этой категории все же по итогам 2020 года стала меньше 50%** (что существенно ниже аналогичного периода 2017-2019 гг.), вторая часть предоставляемой государством услуги по поддержке занятости – **материальные выплаты – стали важным фактором, смягчившим последствия пандемии для этой группы**.
- ▶ Другим значимым источником роста уровня регистрируемой безработицы в 2020 году стали категории граждан, **которые либо никогда не работали**

официально, либо были уволены до пандемии. Вероятно, к этим категориям в том числе относятся группы граждан из **неформального сектора занятости** (временная и сезонная подработка, фриланс, оказание разовых услуг — такси, ремонт, уход за ребенком, репетиторство и т.д.), а также **экономически неактивное население** (домохозяйки, люди предпенсионного возраста, занятые личным подсобным хозяйством и т.д.). Несмотря на то, что большинство безработных, представляющих неформальную занятость и экономически неактивное население, так и **не смогли найти официальное место трудоустройства в 2020 году**, их упрощенная регистрация в службах занятости стала дополнительным каналом социальной поддержки в кризис.

- ▶ Таким образом, **пособие по безработице в период пандемии стало своеобразной социальной выплатой.** Государство, наравне с семьями с детьми, поддержало еще две группы граждан – тех, кто потерял работу или не работал во время пандемии, а также тех, кто не может по разным причинам официально трудоустроиться и соответственно получает невысокий доход. Такое решение соответствует подходу, выбранному российским правительством по поддержке граждан в период пандемии: **не раздавать деньги в качестве безусловных выплат, а целенаправленно поддерживать отдельные уязвимые целевые группы, для которых уже выстроена инфраструктура передачи им трансфертов от государства.**

ВВЕДЕНИЕ

Общий контекст исследования

Пандемия коронавируса и ограничительные меры, принятые для борьбы с ней, значительно повлияли на экономику многих стран. Существенным изменениям подверглись и рынки труда — впервые на показатели занятости оказывало влияние не только общее состояние экономики, но и введенные для ряда отраслей прямые ограничения на способы предоставления услуг¹. Рост безработицы наблюдался как по показателю, характеризующему общую безработицу (рассчитывается согласно стандартам Международной организации труда, МОТ), так и по показателю регистрируемой безработицы, который фиксирует количество граждан, обратившихся в государственные центры занятости и официально признанных безработными.

При этом **рост регистрируемой безработицы не во всех странах был одинаковым**. Например, в США и Великобритании наблюдался взрывной рост официально зарегистрированных безработными (особенно в первые месяцы пандемии и локдауна), в то время как в Швейцарии и Германии рост оставался незначительным (таблица 1). Прежде всего такая разница связана с тем, каким образом устроено регулирование рынка труда и государственная политика поддержки безработных и какую стратегию выбрали органы власти по поддержке тех, кто потерял или мог потерять работу в связи с пандемией коронавируса.

Таблица 1. Динамика показателей регистрируемой безработицы в странах мира в 2020 г.

Страна	Март 2020 г.	Апрель 2020 г.	Сентябрь 2020 г.
США	2,4%	11,7%	8,2%
Великобритания	3,5%	5,9%	7,4%
Россия	1%	1,8%	4,9%
Швейцария	2,9%	3,3%	3,2%
Польша	5,2%	5,8%	6,3%
Словакия	6,3%	7,5%	8,1%
Германия	5%	5,8%	6,3%

Источник: OECD, Registered Unemployed and Job Vacancies, Registered Unemployment Rate. URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LAB_REG_VAC#; FRED economic data, Insured Unemployment Rate (IURNESA). URL: <https://fred.stlouisfed.org/series/IURNESA>

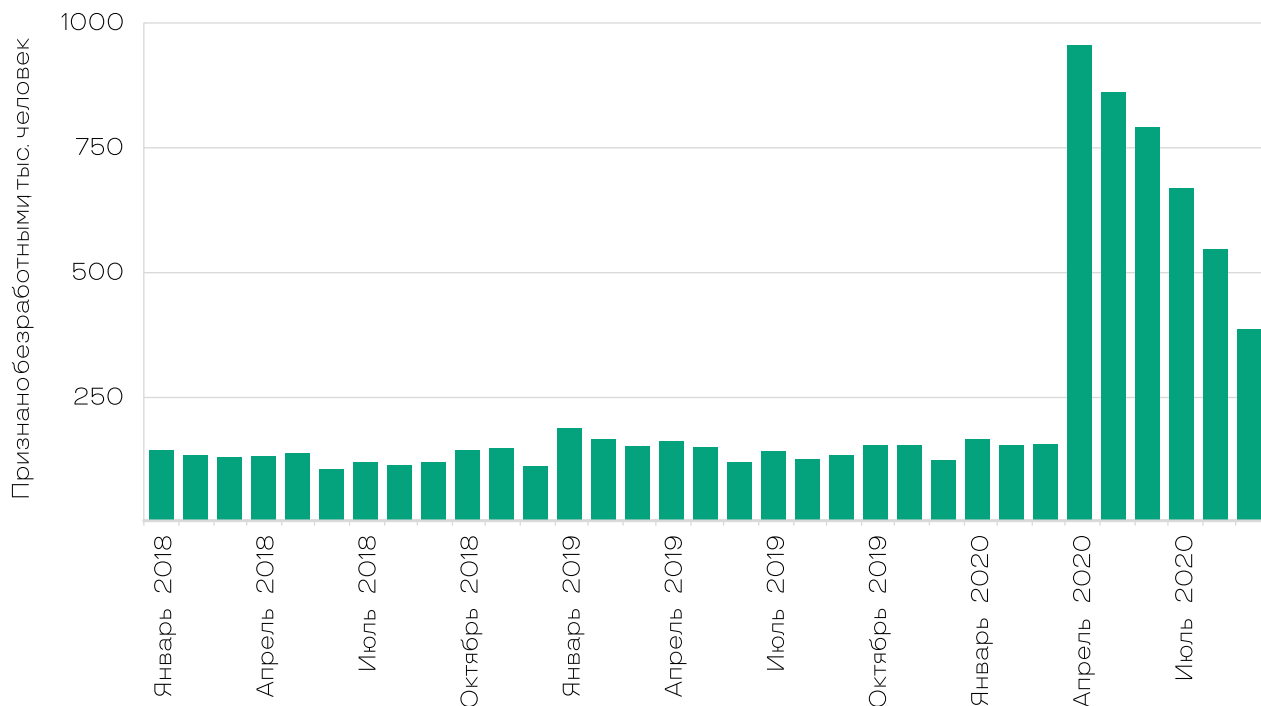
Динамика показателей российской регистрируемой безработицы демонстрирует, что Россия оказалась ближе к первой группе стран. В марте 2020 г. в России был зарегистрирован 1% безработных, в апреле их стало уже 1,8%, а **пик был достигнут в сентябре, когда было зафиксировано 4,9% безработных**². Наиболее характерно выглядит график, отражающий ежемесячную динамику регистраций

¹ COVID-19. Socio-economic impact. URL: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html>

² ЕМИСС, Уровень регистрируемой безработицы. URL: <https://fedstat.ru/indicator/43418>

в качестве безработных в России (рисунок 1). На графике четко виден взлет количества ежемесячно регистрируемых безработных с началом пандемии — в апреле 2020 г. — с последующей стабилизацией количества регистраций осенью 2020 г.

Рисунок 1. Динамика количества ежемесячно регистрируемых безработных в России с 2018 по 2020 г., тыс. человек



Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Такое резкое изменение динамики может быть вызвано не только самой ситуацией на рынке труда в связи с пандемией и экономическим кризисом, но и **сменой направления государственной политики поддержки безработных граждан**. Ключевыми изменениями госполитики в этой сфере в апреле 2020 г. стали:

- появление возможности подать заявление на пособие по безработице дистанционно;
- введение дополнительных выплат для получающих пособие (выплаты на несовершеннолетних детей);
- увеличение максимального и минимального размеров пособия;
- смягчения условий получения пособия (например, на максимальный размер пособия могли претендовать уволенные после 1 марта).

В предыдущие экономические кризисы в России — в 2008 и 2014 гг. — такого резкого роста регистрируемой безработицы не наблюдалось. Например, в 2008—2009 гг., уровень регистрируемой безработицы колебался от 2% до 2,8%; в 2014—2015 гг. — от 1,2% до 1,3%.

Дизайн исследования

Исходя из описанного выше контекста **российский рынок труда в 2020 г. оказался под одновременным воздействием двух факторов**. Первый — потеря гражданами работы в связи с пандемией и локдауном. Второй — изменение стимулов для регистрации в качестве безработного в связи с повышением максимального размера пособия и упрощением процедур, необходимых для его получения гражданами.

Оба этих фактора должны были повлиять на показатели регистрируемой безработицы в одном направлении, стимулируя граждан регистрироваться в качестве безработных. Поэтому, для того чтобы понять, насколько проведенная в апреле 2020 г. реформа пособия по безработице смогла выступить в качестве ответной меры на всплеск безработицы в России из-за пандемии и локдауна, **необходимо различать две группы зарегистрированных безработных**.

1. Граждане, которые потеряли работу вследствие пандемии и обратились за поддержкой в органы содействия занятости.
2. Граждане, которые в 2020 г. не работали вследствие других причин, напрямую не связанных с пандемией, но после реформы пособия обратились за поддержкой в органы содействия занятости.

Для того чтобы отличать друг от друга две вышеуказанные группы безработных, следует ответить на следующие **исследовательские вопросы**.

- Когда и по каким причинам потеряли работу граждане, которые в период пандемии были зарегистрированы в качестве безработных?
- В чем состоят различия в «портрете безработного» (возраст, образование, опыт работы и т.д.) среди граждан, официально признанных безработными в период пандемии и в аналогичные периоды 2017-2019 гг.

Кроме того, ответы на эти вопросы помогут **оценить краткосрочный эффект реформы** пособия по безработице в 2020 г., а именно: понять, насколько изменение размера и порядка получения пособия позволили стабилизировать ситуацию на российском рынке труда во время пандемии и локдауна.

Данные

Для ответа на поставленные исследовательские вопросы в аналитической записке используются обезличенные административные данные из федеральных регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения.

В соответствии с законом «О занятости населения в Российской Федерации»³ формированием регистров занимается Федеральная служба по труду и занятости

³ Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

(Роструд). Порядок формирования регистров был установлен в 2010 г. Приказом Минздравсоцразвития России №972н⁴, он включает в себя следующие действия:

- службы занятости населения ежемесячно собирают сведения о получателях государственных услуг в сфере занятости населения и передают их в органы исполнительной власти субъектов РФ;
- органы исполнительной власти субъектов РФ сверяют полученные сведения с показателями статистической отчетности, в случае наличия расхождений осуществляют необходимые корректировки и формируют региональные сегменты регистров, которые ежемесячно передают в Роструд;
- Роструд сверяет полученные сведения с показателями государственной статистической отчетности и формирует федеральные регистры.

Таким образом, данные из регистров представляют собой наиболее полную и верифицированную (проверенную сотрудниками центров занятости в субъектах РФ и сотрудниками Роструда) информацию **обо всех получателях государственных услуг по содействию занятости населения в России**⁵. Регистры содержат сведения о возрасте заявителей, трудовом стаже, профессии на последнем месте работы, уровне образования и квалификации, услугах, полученных заявителями в центрах занятости населения (ЦЗН), дате и профессии трудоустройства и ряде других атрибутов.

Сведения из регистров были выгружены, обезличены⁶ и сформированы в единый **набор данных**, использованный в рамках этой аналитической записки⁷. **Единица наблюдения** в наборе — личное дело получателя государственных услуг по содействию занятости населения. **Временной период** охватывает все заявления на получение услуги по содействию в трудоустройстве с 1 января 2017 г. по 1 декабря 2020 г.⁸. **География охвата** — 85 субъектов Российской Федерации⁹, а также город Байконур.

4 Приказ Минздравсоцразвития России от 08.11.2010 № 972н (ред. от 23.07.2019) «О порядке ведения регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения (физических лиц и работодателей), включая порядок, сроки и форму представления в них сведений».

5 Согласно Правилам регистрации безработных граждан (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 07.09.2012 № 891), «регистрации в качестве безработных подлежат граждане, зарегистрированные в целях поиска подходящей работы, в отношении которых государственными учреждениями службы занятости населения приняты решения о признании их безработными».

6 Обезличивание было проведено Федеральной службой по труду и занятости населения в соответствии с Методическими рекомендациями по применению приказа Роскомнадзора от 05.09.2013 № 996. В ходе обработки атрибутов из первоисточника были обезличены с использованием следующих методов: снижение детализации, округление, зашумление, кодирование сверху и снизу, удаление и шифрование прямых идентификаторов, перекодирование значений категориальных переменных в более крупные группы и др. Подробная методика анонимизации не раскрывается.

7 Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

8 В связи с тем, что процесс наполнения регистров может проходить с задержкой в разных субъектах РФ, данные за декабрь 2020 г. могут быть неполными.

9 Для Чеченской Республики в данных с мая 2019 г. отсутствовали сведения о дате признания гражданина безработным. Эта дата была рассчитана по значениям других атрибутов следующим образом: для всех наблюдений, у которых атрибут «Дата последней перерегистрации» не является пустым, датой признания гражданина безработным считалась дата обращения гражданина в государственный орган занятости населения. Такой подход соответствует порядку, установленному правилами регистрации безработных граждан.

За 2017–2020 гг. в регистры была внесена информация о более чем 15 млн личных дел граждан, которые обратились за содействием в поиске подходящей работы. По более чем 8 млн личных дел было принято решение о регистрации граждан в качестве безработных.

ОТДЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ УРОВНЯ БЕЗРАБОТИЦЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ ЗАНЯТОСТИ В РОССИИ

Общая и регистрируемая безработица: способы измерения и источники

Существует несколько базовых способов измерения безработицы. Большинство статистических ведомств в мире, в том числе Росстат, опирается на определение безработицы от Международной организации труда (МОТ)¹⁰. По нему безработными считаются все лица трудоспособного возраста, которые:

1. не имеют к данному моменту работы;
2. предпринимают в данный момент усилия, для того чтобы ее найти;
3. готовы к ней приступить, как только найдут подходящий вариант или будет выполнено иное условие, связанное с успешным трудоустройством (обучение, повышение квалификации, переезд и т.д.).

Доля подпадающих под эти критерии людей среди всего экономически активного населения страны составляет уровень безработицы по МОТ или уровень так называемой **общей безработицы**. Для расчета этого уровня безработицы МОТ рекомендует использовать регулярные опросы населения. Росстат, в соответствии с этими рекомендациями, проводит выборочное обследование рабочей силы (Обследование населения по проблемам занятости в России — до 2016 года)¹¹.

Второй базовый способ измерить безработицу — обратиться к показателю **регистрируемой безработицы**. Для того чтобы стать зарегистрированным, безработный должен обратиться в центр занятости населения (ЦЗН), соответствовать определенным критериям (возраст, отсутствие иного заработка, специальные категории граждан) и получить статус официального безработного. Как правило, с присвоением данного статуса безработному назначается пособие по безработице, а также он имеет право получить другие государственные услуги в сфере поддержки занятости. Доля признанных, таким образом безработными граждан в общей численности всего экономически активного населения страны составляет уровень регистрируемой безработицы.

¹⁰ International Labour Organization, Key Indicators of the Labour Market. URL: https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/WCMS_422438/lang-en/index.htm

¹¹ Итоги выборочного обследования рабочей силы // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13265>

В России регистрация граждан¹² в качестве безработных происходит в рамках оказания государственной услуги по содействию в поиске подходящей работы. Согласно Правилам регистрации безработных граждан получить статус безработных могут граждане, зарегистрированные в целях поиска подходящей работы, в отношении которых ЦЗН принял решения о признании их безработными.

Согласно ст. 3 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» безработными не могут быть признаны граждане:

- моложе 16 лет;*
- обучающиеся по очной форме;*
- получающие пенсию по старости или за выслугу лет;*
- индивидуальные предприниматели или учредители коммерческих организаций;*
- нотариусы, адвокаты и самозанятые;*
- проходящие военную или альтернативную гражданскую службу;*
- пребывающие в местах лишения свободы или на исправительных работах.*

Поскольку не каждый безработный обращается в службу занятости, уровень **регистраруемой безработицы будет меньше, чем уровень общей**. Однако это соотношение будет меняться в зависимости от того, как выстроена государственная политика по поддержке занятости в стране. При ее изменении, а также при изменении общего состояния рынка труда будут меняться и стимулы, подталкивающие граждан обращаться в службы занятости и становиться официальными безработными. При этом в случае существенной трансформации политики по поддержке занятости или серьезных потрясений на рынке труда источниками для пополнения регистрируемой безработицы может стать как экономически активное население (граждане, утратившие формальную или неформальную занятость, предпринимающие усилия найти новую работу), так и экономически неактивное население (граждане, до этого не работавшие и не искавшие работу).

Начавшаяся в 2020 г. пандемия коронавируса и введение локдауна, с одной стороны, вызвали серьезные потрясения на самом рынке труда, а с другой стороны, подтолкнули государства (в том числе Россию) усилить меры поддержки занятости населения для смягчения этих потрясений. В результате в период пандемии **источниками для повышения уровня регистрируемой безработицы** могли выступать следующие социальные группы (рисунок 2):

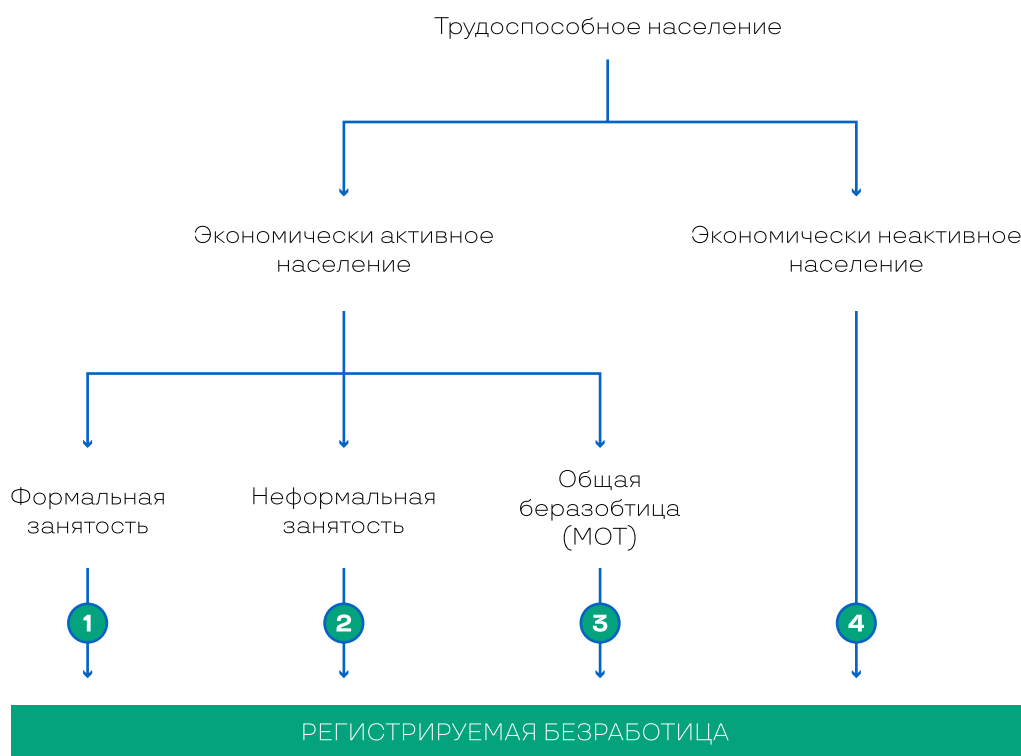
1. занятые в формальном секторе экономики и потерявшие работу в результате пандемии;
2. занятые в неформальном секторе экономики и потерявшие работу в результате пандемии или занятые в неформальном секторе экономики и не потерявшие работу, но в результате реформы заинтересованные в получении госуслуг по поддержке занятости;
3. потерявшие работу и пытавшиеся трудоустроиться еще до пандемии (общая

¹² Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 года №891.

безработица);

4. не работавшие и не искавшие работу некоторое время до пандемии или впервые пытающиеся трудоустроиться.

Рисунок 2. Источники роста показателя регистрируемой безработицы в России в 2020 г.



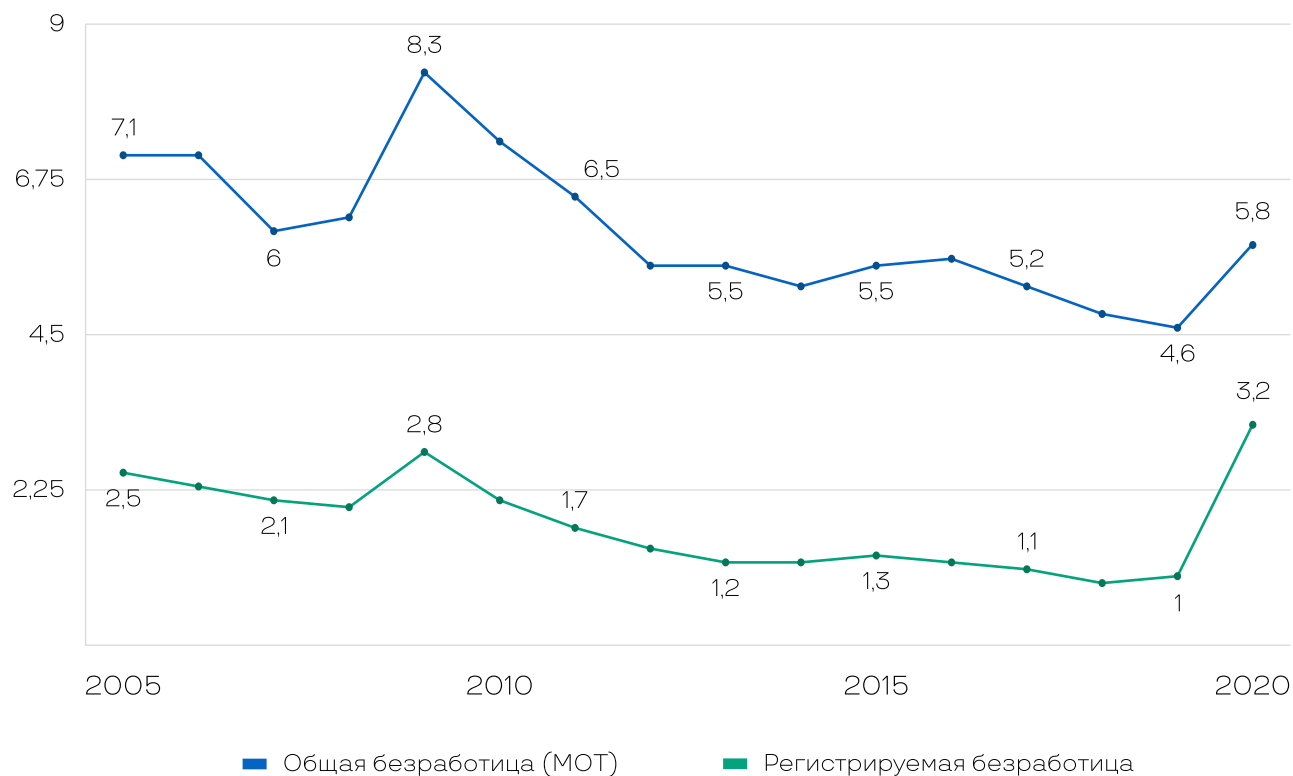
Уровень безработицы в России в период экономических кризисов и реакция государства

Экономические кризисы могут по-разному отражаться на показателях безработицы — в зависимости от принятого в государстве регулирования рынка труда и применяемых мер поддержки занятости, в том числе разработанных специально для борьбы с последствиями конкретного кризиса. Как показывают исследования¹³, российский рынок труда реагирует на кризисы не только через рост безработицы, но и через снижение уровня оплаты труда, распространение практики вынужденных отпусков, уменьшение количества рабочих часов и т.д. Эти меры направлены на то, чтобы избежать увольнения по крайней мере части сотрудников, так как это может повлечь для работодателя большее количество издержек, чем их удержание на рабочих местах. В то же время, данный подход ограничивает рост показателя регистрируемой безработицы в период кризиса.

¹³ Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И. Российская модель рынка труда: испытание кризисом // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 249—254.

На рисунке 3 отражена **динамика показателей общей и регистрируемой безработицы в России за последние 15 лет**. Можно увидеть, что в момент кризиса 2008—2009 гг., показатели безработицы достаточно резко растут, при этом по темпам рост регистрируемой безработицы (с 2% до 2,8%) опережает рост общей (с 6,2% до 8,3%).

Рисунок 3. Динамика общей и регистрируемой безработицы в России с 2005 по 2020 г., %



Источник: Росстат

В конце 2008 — начале 2009 г. Правительство приняло комплекс мер по поддержке занятости: был существенно увеличен максимальный размер пособия по безработице, а также минимальный размер оплаты труда (МРОТ); на одинаковый размер пособия теперь могли претендовать уволенные в результате сокращения и по собственному желанию; отдельно была принята программа повышения заработных плат у работников бюджетной сферы, был создан общероссийский банк вакансий и т.д. Согласно оценкам экспертов¹⁴, принятые меры могли на короткий период времени затормозить рост безработицы, однако затем, напротив, привести к его увеличению. Часть принятых решений (такие как рост пособия по безработице, создание базы вакансий) могли подталкивать граждан переходить в категорию безработных, в том числе регистрироваться в ЦЗН. Другие решения (например, повышение МРОТ) могли подталкивать работодателей к увольнению наименее производительных сотрудников.

14 Капелюшников Р. Конец российской модели рынка труда? Статья вторая. Испытание кризисом // Демоскоп. 2009. № 397—398. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0397/tema03.php>

Кризис 2014—2015 гг. незначительно сказался на показателях безработицы: общая безработица выросла с 5,2% до 5,5%, регистрируемая — с 1,2% до 1,3%. С одной стороны, это может быть связано с относительно меньшей глубиной экономического кризиса 2014—2015 гг. в сравнении с кризисом 2008—2009 гг. С другой стороны, меры в сфере поддержки занятости, к которым прибегло правительство в 2015 г., не должны были привести к дополнительному притоку безработных. Принятые решения были сконцентрированы на помощи в поиске новой работы для тех, кто ее ищет или находится под риском увольнения, а не на материальной поддержке потерявших работу. Эти меры включали в себя¹⁵: субсидии под различные региональные программы по временной занятости и переобучению граждан, ищущих работу; поддержание промышленности через систему закупок; создание портала «Работа в России», агрегирующего вакансии из всех центров занятости и т.д.

Пандемия, локдаун и вызванный ими **экономический кризис в 2020 г.** резко повлияли на показатели безработицы. При этом темп роста регистрируемой безработицы оказался существенно выше, чем общей: с 1% до 3,2% (регистрируемая) и с 4,6% до 5,8% (общая)¹⁶. Таким образом, ситуация, которая сложилась в сфере занятости в момент кризиса 2008—2009 гг., повторилась, однако разрыв в темпах прироста стал намного большим — показатели общей и регистрируемой безработицы серьезно сблизились.

Вероятно, если всплеск обоих показателей был бы одинаковым или хотя бы схожим, это означало бы, что существенный вклад в рост безработицы внесла именно пандемия и ее последствия — введение локдауна и фактическая невозможность функционировать для нескольких отраслей экономики (туризма, сферы услуг, части предприятий сферы торговли). Однако **разрыв в приросте показателей общей и регистрируемой безработицы демонстрирует, что существенное влияние на последнюю оказали и принятые государством меры по поддержке занятости** в период пандемии. Подробнее эти меры описаны в параграфе ниже.

Ключевые изменения в политике по поддержке занятости в России в 2020 году

Изменения в порядке поддержки безработных можно разделить на материальные — то есть связанные с выплатами денежных средств или введением льгот по уплате взносов — и нематериальные (организационные).

Главные организационные изменения в 2020 г. — **введение возможности дистанционной подачи заявления** на постановку на биржу труда и получение пособия по безработице, а также **снижение других требований для** получения этой госуслуги.

15 Исаев А. Меры против безработицы // Российская газета. 2015. № 79. URL: <https://rg.ru/2015/04/15/bezrobotitsa.html>

16 В апреле 2020 г. в связи с пандемией Росстат изменил методику сбора данных об общей безработице: сбор данных стал происходить с помощью телефонного опроса, а не личного интервью, была сокращена выборка респондентов. Подробнее: Занятость и безработица в Российской Федерации в апреле 2020 года (по итогам обследования рабочей силы) // Росстат. URL: https://www.gks.ru/bgd/free/BO4_03/IssWWW.exe/Stg/d05/100.htm

Начиная с 9 апреля 2020 г. каждый гражданин мог подать заявление удаленно, воспользовавшись порталом «Работа в России»¹⁷. Это решение значительно снизило издержки для граждан, особенно для тех, кто живет в регионе, отличном от их прописки. Если ранее пособие можно было получить лишь обратившись в ЦЗН по месту прописки, то с 9 апреля поданная дистанционно заявка должна была автоматически перенаправляться в центр занятости, соответствующий региону постоянной прописки заявителя.

Кроме того, издержки для граждан также сократились, поскольку из перечня необходимых для подачи заявления документов были исключены¹⁸:

- копия трудовой книжки заявителя;
- приказ об увольнении с места последнего трудоустройства;
- справка о среднемесячном заработке на месте последнего трудоустройства.

Таким образом, при подаче заявления гражданину необходимо было только оставить заявление через электронную форму на портале и заполнить резюме. Верификацией предоставленных данных ведомство должно заниматься самостоятельно, без участия гражданина.

Также по действовавшим ранее правилам в течение следующих 10 рабочих дней заявитель должен был лично посещать ЦЗН для рассмотрения предлагаемых ему вакансий и информирования ЦЗН о том, был ли он принят на них или нет. Согласно измененным правилам посещать лично ЦЗН не надо, на вакансии можно было откликнуться в личном кабинете заявителя на портале.

В случае если за 10 дней человек не смог трудоустроиться, на 11-й день после обращения в органы занятости ему назначалось **пособие по безработице**, которое является ключевым элементом группы материальных мер поддержки безработных граждан.

Несмотря на простоту самой идеи выплаты пособия по безработице, есть минимум пять параметров этого института рынка труда, которые присутствуют в большинстве систем поддержки безработных граждан:

- правило назначения пособия, связывающее величину пособия с заработком на последнем месте работы, а также минимальный и максимальный уровни пособия по безработице;
- потенциальная продолжительность получения пособия по безработице (в течение какого максимального непрерывного периода времени выплачивается пособие);
- план выплат по пособию: как меняется величина пособия в течение периода получения пособия по безработице;

17 Работа в России. URL: <https://trudvsem.ru/>

18 Новые безработные автоматически получают максимальное пособие по безработице и допвыплату на детей на 3 месяца // Минтруд России. URL: <https://mintrud.gov.ru/employment/employment/786>

- стимулирующие схемы, например, штрафы за отказ от подходящей работы, бонусные выплаты за быстрое трудоустройство и т.п.;
- элементы политики активной занятости, например, программы профессионального переобучения, в которые органы занятости вовлекают безработного.

В России устанавливаемый безработному размер выплаты пособия зависит от того, работал ли гражданин в течение предыдущего года от 6 месяцев и более, а также какую среднемесячную заработную плату он получал за последние три месяца на последнем месте работы¹⁹. Кроме того, на размер пособия может влиять причина увольнения и принадлежность получателя к уязвимым социальным группам (дети-сироты, предпенсионный возраст заявителя и др.).

С марта по декабрь 2020 г. правительство России несколько раз изменяло порядок и правила определения размера выплат пособия по безработице разным категориям граждан²⁰. Динамика изменения этих правил приведена в таблице 2.

Таблица 2. Изменения в размере и продолжительности получения пособия по безработице в России для различных категория граждан в 2020 г.

Изменение в правилах	Временной период, в течение которого действует изменение в правилах	
	Дата начала	Дата окончания (с учетом продлений)
Увеличение максимального размера пособия по безработице с 8000 до 12 130 руб.	01.04.2020	31.12.2021
Увеличение минимального размера пособия по безработице с 1500 до 4500 руб.	01.05.2020	31.08.2020
Граждане, уволенные с 1 марта 2020 г., получают пособие по безработице в максимальном размере (12 130 руб.) вне зависимости от других факторов (размера среднемесячной зарплаты, социальных льгот и т.д.)	01.04.2020	31.08.2020
Один из родителей, уволенный с 1 марта 2020 г. или признанный безработным в июне — августе 2020 г. получает доплату в 3000 руб. за каждого ребенка	01.04.2020	30.09.2020

¹⁹ Условия получения пособия по безработице через портал «Работа в России». URL: <https://trudvsem.ru/information/pages/additional-info#chapter-4>

²⁰ Постановления Правительства РФ от 27.03.2020 № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год». URL: <http://base.garant.ru/73816518/>; от 10.06.2020 № 844. URL: <http://government.ru/docs/all/128352/>; от 04.07.2020 № 988. URL: <http://static.government.ru/media/files/ju5IPwz1DDbRHfUEYtNIca389Nre1GAK.pdf>; от 08.09.2020 № 1372. URL: <http://government.ru/news/40367/>; от 31.12.2020 № 2393 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2021 год» URL: <http://static.government.ru/media/files/HLZaVt6wSQOyXJiQIJ6dfwKfwlMJA8Y1.pdf>

Изменение в правилах	Временной период, в течение которого действует изменение в правилах	
	Дата начала	Дата окончания (с учетом продлений)
Индивидуальные предприниматели, прекратившие деятельность и признанные безработными с 1 марта 2020 г., получают максимальным размер пособия по безработице (12 130 руб.), но не более 3 месяцев	01.06.2020	30.09.2020
Для безработных, у которых истек срок выплаты пособия после 1 марта 2020 г., выплаты продлеваются автоматически на срок не более трех месяцев, но не позднее 1 октября 2020 г.; размер пособия остается прежним	—	—

Источник: разработка ЦПУР

Таким образом, с апреля по август 2020 г. **граждане, уволенные в период с 1 марта 2020 г.**, могли получать пособие в размере 12 130 рублей. С июня по сентябрь 2020 г. **индивидуальные предприниматели**, прекратившие свою деятельность, могли претендовать на ту же сумму в 12 130 рублей. С мая по август 2020 г. минимальный размер пособия составлял 4500 рублей — **любой обратившийся и признанный безработным гражданин** получал эту сумму вне зависимости от опыта работы и даты увольнения с предыдущего места. С апреля по сентябрь 2020 г. **граждане с несовершеннолетними детьми** могли получать доплату (3000 рублей) за каждого ребенка.

Принятые в апреле 2020 г. изменения в размере выплат пособия по безработице в первую очередь были направлены на тех, **кто потерял работу в отраслях, пострадавших от локдауна**, — уволенные с 1 марта 2020 г. могли получать выплаты в максимальном размере. В этот же период времени было принято решение о дополнительной поддержке граждан с несовершеннолетними детьми. При этом изменения, принятые в июне и июле 2020 г., были направлены, в числе прочего, на другую категорию граждан — на тех, кто **никогда не был трудоустроен официально**. Такие граждане могли претендовать на пособие по безработице в минимальном размере (4500 рублей до августа 2020 г.).

РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДАННЫХ О РЕГИСТРИРУЕМОЙ БЕЗРАБОТИЦЕ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Описанные в предыдущем параграфе изменения в политике поддержки безработных граждан были предприняты правительством России для смягчения проблем на рынке труда, вызванных пандемией и локдауном. Для того чтобы оценить краткосрочный эффект реформы пособия по безработице именно как ответа на вызовы пандемии, необходимо понять, кто обратился в службы занятости за поддержкой в этот период и как эти группы отличаются от тех, кто получал пособие и госуслуги в предыдущие годы. Иными словами, необходимо понять **источники регистрируемой безработицы** и различия в «**портрете безработного**» до и во время пандемии.

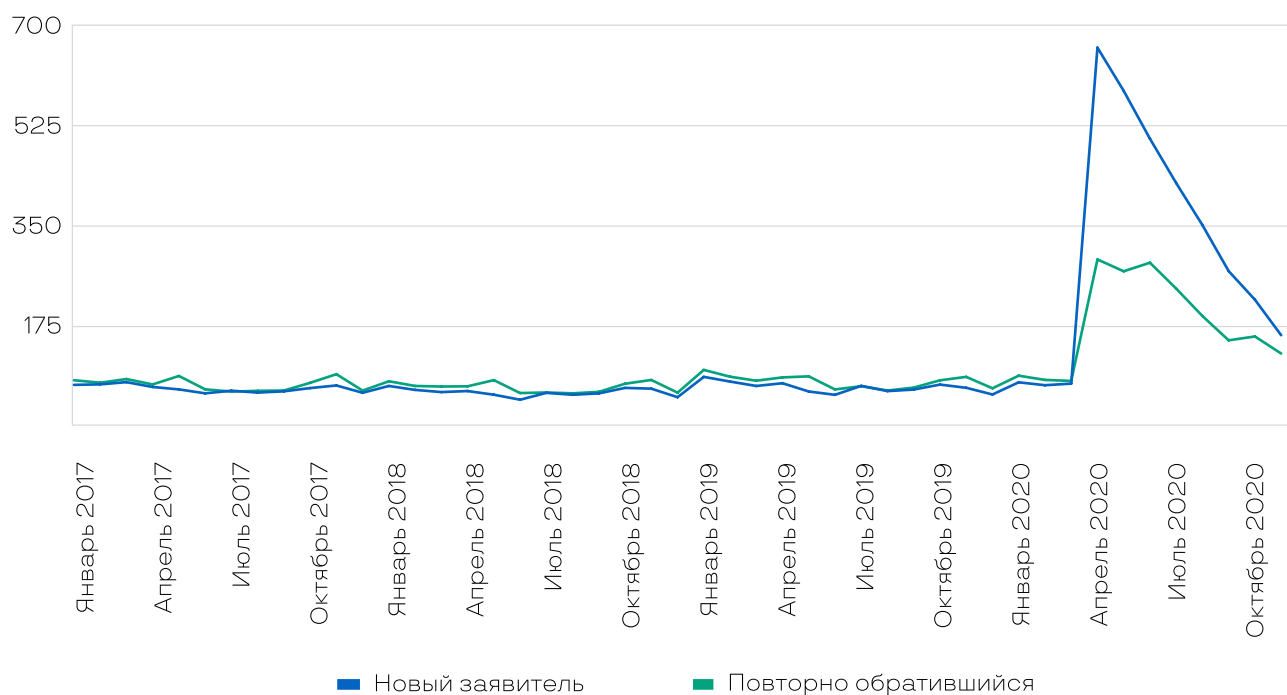
Для ответа на эти исследовательские вопросы были использованы административные **микроданные** о получателях госуслуги по содействию гражданам в поиске подходящей работы за период с 1 января 2017 г. по 1 декабря 2020 г. Эти данные содержат информацию о возрасте, образовании, трудовом стаже и опыте работы заявителя, месте его работы, времени увольнения, факте дальнейшего трудоустройства и др. Представленные ниже графики и их интерпретация построены на основе указанных данных.

Источники роста безработицы: кто, как и когда обращался в службы занятости населения?

Возможность дистанционной подачи заявления на пособие по безработице и повышения размеров этих выплат привели к значительному изменению **структуры и источников регистрируемой безработицы** в России в 2020 г. по сравнению с предыдущими периодами.

На рисунке 4 можно увидеть, что взрывной рост регистрируемой безработицы в апреле и мае 2020 г. в основном был создан теми, **кто впервые обратился в ЦЗН** для того, чтобы встать на учет в качестве безработного и получить соответствующие выплаты и другие формы господдержки. На протяжении 2017–2019 гг. соотношение новых и повторно обратившихся заявителей было примерно одинаковым с небольшими пиками прироста повторных обращений в конце весны и в середине осени. Эти пики, вероятно, связаны с окончанием сезонных работ и вахтовым типом занятости. Общее число зарегистрированных безработных колебалось от 100 до 150 тыс. человек.

Рисунок 4. Соотношение новых и повторных обращений в центры занятости населения (учитывались только зарегистрированные в качестве безработных) в 2017–2020 гг., тыс. чел. в месяц



Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

С началом пандемии и изменением правил получения пособия произошел скачок как среди повторных обращений (до 290 тыс. чел. в апреле 2020 г.), так и среди новых заявителей (до 660 тыс. чел.). Разрыв по этому показателю может говорить о том, что весной 2020 г. в службы занятости обратились в основном те, кто раньше либо не рассматривал для себя возможность получения таких госуслуг (искал работу самостоятельно), либо не испытывал в них потребности (был трудоустроен или не работал в принципе). Это означает, что **существенным источником прироста регистрируемой безработицы мог выступить сектор неформальной занятости** (временная и сезонная подработка, фриланс, оказание разовых услуг — такси, ремонт, уход за ребенком, репетиторство и т.д.), а также **экономически неактивное население** (домохозяйки, люди предпенсионного возраста, занятые личным подсобным хозяйством и т.д.).

Рисунки 5–6 подтверждают эту гипотезу. На них показано распределение безработных граждан в зависимости от того, когда они были **в последний раз трудоустроены**. До апреля 2020 г. категория уволенных в текущем или прошлом месяце составляла до половины всех, кто был признан безработным. Пики прироста в этой категории на протяжении 2017–2019 гг. примерно соответствуют пикам прироста повторных заявителей на рисунке 4 и также могут быть связаны с сезонным и вахтовым типом занятости.

Рисунок 5. Количество признанных безработными граждан по отношению к периоду их увольнения в 2017–2020 гг., тыс. чел.

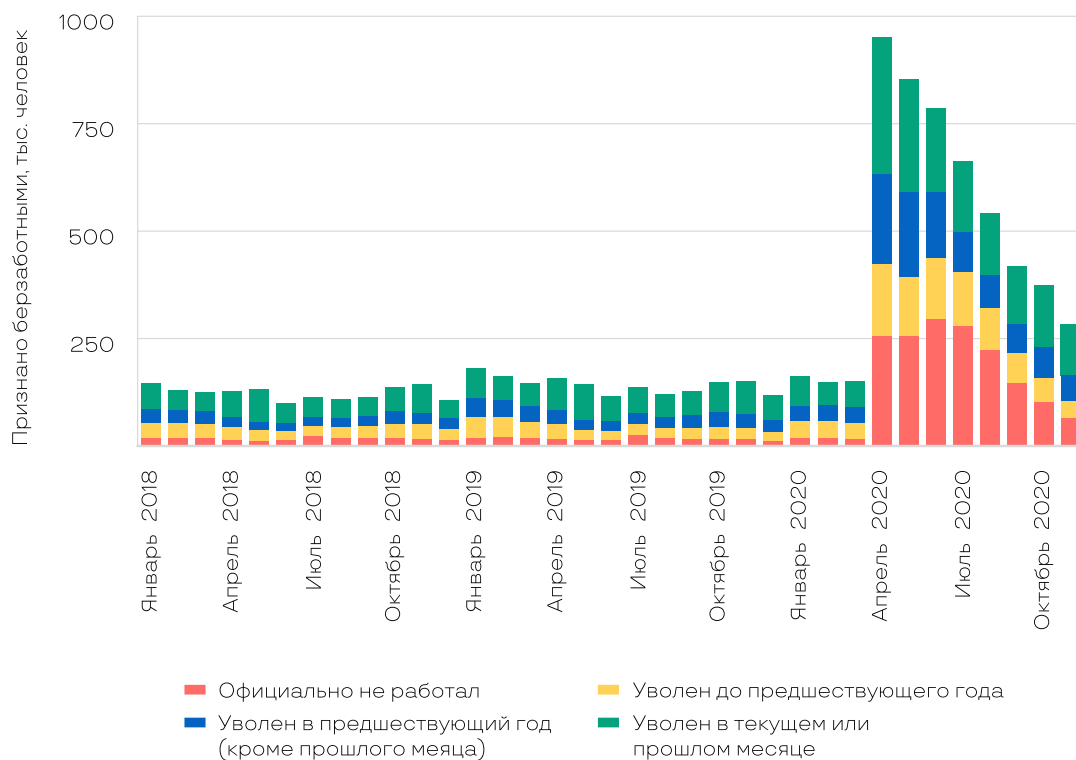
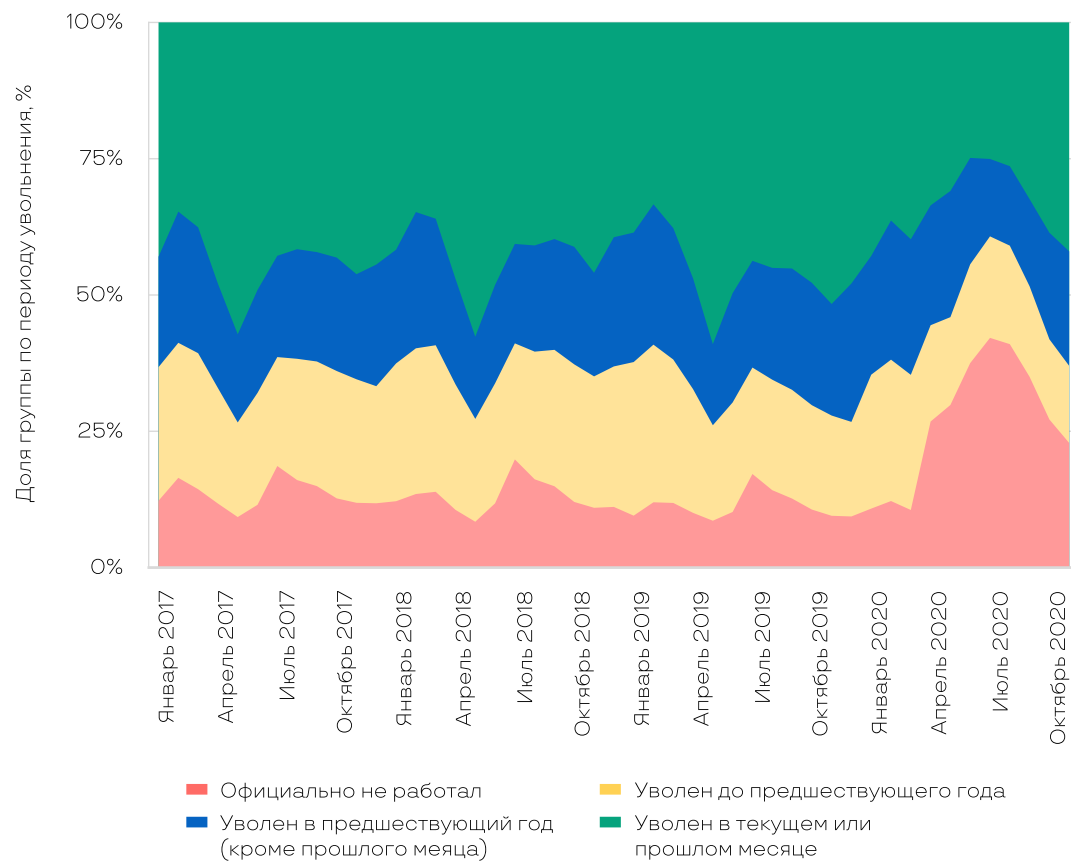


Рисунок 6. Доля признанных безработными граждан по отношению к периоду их увольнения в 2017–2020 гг., %



Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Примечание. В апреле 2020 г. было отменено правило об обязательном предоставлении заявителем справки с последнего места работы для подачи заявления на регистрацию в качестве безработного. Эти данные должны были устанавливать сотрудники ЦЗН. В результате для части граждан, которые работали официально и были уволены, информация о дате увольнения могла быть пропущена, так как сотрудники ЦЗН не справлялись с наплывом заявок на регистрацию, а данные о фактах трудоустройства, получаемые через систему межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ), не были полными. Для проверки этой гипотезы в январе — феврале 2021 г. в рамках данного исследования было проведено несколько экспертных интервью с представителями региональных ЦЗН. Согласно полученной информации в апреле — июне действительно наблюдались задержки с получением актуальной информации о факте трудоустройства через СМЭВ. Однако к июлю — августу эти проблемы были устранены. Кроме того, сотрудники ЦЗН запрашивали у граждан дополнительные сведения в случае, если они не были получены через СМЭВ. Поскольку исходные данные в использованном для этого исследования датасете формировались в конце декабря 2020 г., можно утверждать, что для большинства личных дел необходимые сведения к этому моменту были получены.

С апреля 2020 г. соотношение существенно меняется: в апреле — октябре увеличивается доля тех, кто официально не работал за счет сокращения доли других категорий. К декабрю показатели возвращаются к соотношению, когда половина безработных была уволена в текущем или предыдущем месяце, а на другую половину приходятся все оставшиеся категории. Несмотря на сокращение доли тех, кто был уволен до прошлого года, относительно других категорий, в абсолютном выражении число граждан из этой группы увеличилось в апреле — июле в 3-4 раза. Характерно, что граждане из этой категории потеряли работу более года назад, однако решили обратиться в ЦЗН только в период пандемии. К категориям официально не работавших и уволенных до прошлого года может относиться как экономически неактивное население (они до этого не работали, но пандемия и ее последствия вынудили их выйти на рынок труда), так и занятые в неформальном секторе экономики (пандемия могла сократить их возможности для неофициального заработка, и они были вынуждены искать новые места для трудоустройства)²¹. **В любом случае из-за пандемии обе эти категории могли оказаться в ситуации наибольшего риска падения доходов, что стимулировало их компенсировать это падение как выходом на официальный рынок труда, так и получением пособия по безработице.**

Кроме того, на мотивацию регистрации этих категорий в качестве безработных могли повлиять и сами принятые изменения в политике по поддержке занятости. Размер назначаемого пособия во многом зависит от количества проработанных в прошлом году недель. До мая 2020 г. граждане, у которых не было официального места трудоустройства или которые были уволены с последнего места работы до предыдущего года, могли получать лишь минимальный размер пособия — 1,5 тыс. рублей. Таким образом, это правило распространялось на неформальную занятость и на тех, кто длительное время не работал. С 1 мая 2020 г. минимальный размер пособия был увеличен с 1,5 до 4,5 тыс. рублей. При этом количество усилий, которые должен был приложить гражданин, чтобы встать на учет в качестве безработного,

²¹ К категории уволенных в прошлом году могут относиться группы экономически неактивного населения, группы неформальной занятости (ранее были трудоустроены официально, но в последний год перешли на теньевую занятость), группы безработных по МОТ (до момента обращения в службу занятости они могли пытаться самостоятельно найти работу в течение определенного периода времени). В связи с высокой неопределенностью этой категории она не анализировалась в дальнейшем.

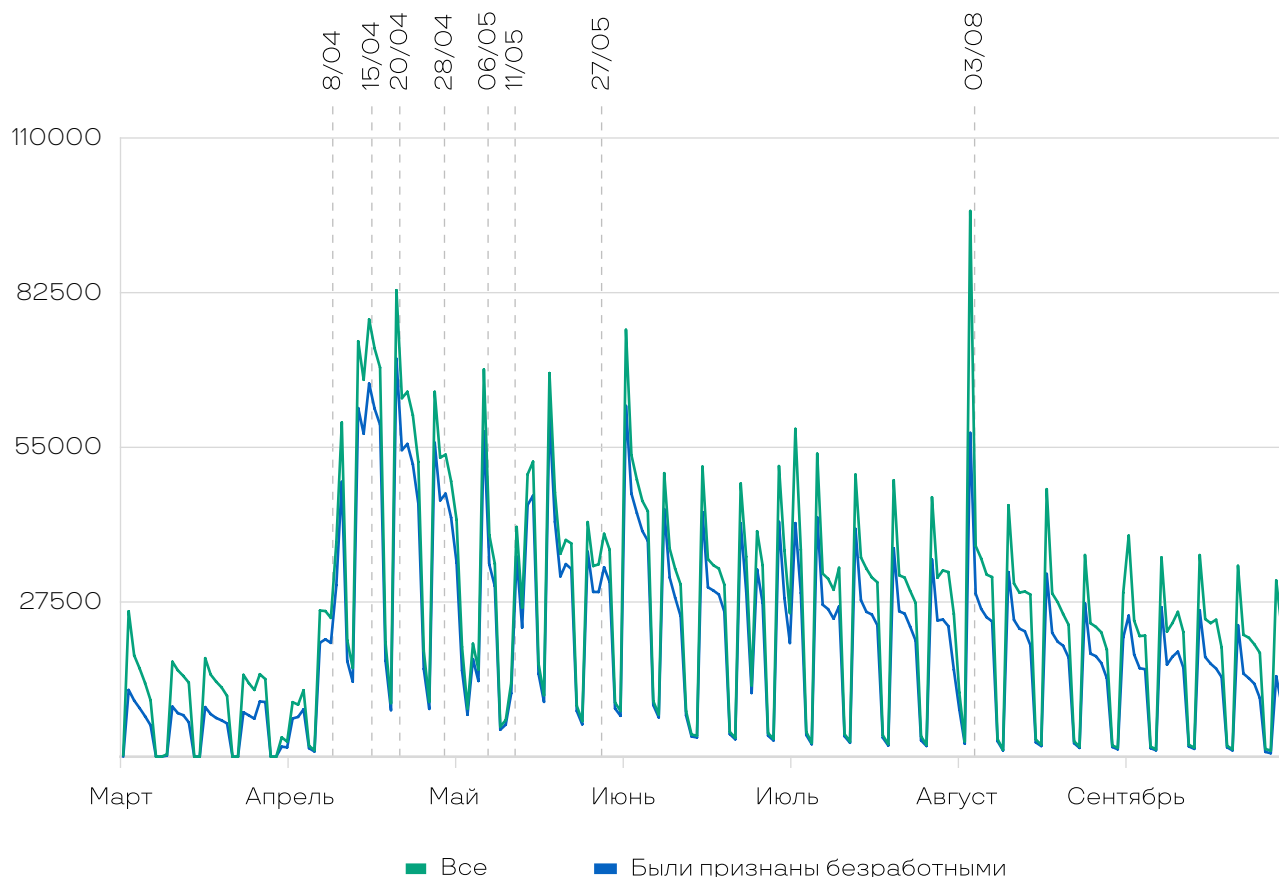
существенно сократились из-за введения возможности удаленной подачи заявления и отмены необходимости визитов в ЦЗН для получения актуального списка вакансий. **В итоге с 1 мая по 31 августа 2020 г. занятые в неформальном секторе экономики и экономически неактивные граждане получали повышенную сумму пособия по безработице в месяц — 4,5 тыс. рублей. Это могло стимулировать их обращения в службы занятости и в конечном счете рост показателей регистрируемой безработицы.**

На рисунке 7 можно увидеть, как динамика заявлений на регистрацию в качестве безработного соотносится с **датами прямых видеообращений В.В. Путина** к гражданам России или обращения Президента, которые открывали **совещания с Правительством**. Эти обращения транслировались по ТВ и в Интернете²². Многие пики в подаче заявлений приходятся либо на дни, когда происходило само обращение, либо наблюдаются через несколько дней после него (в зависимости от того, когда были выходные). Пик 3 августа приходится на первый рабочий день месяца (понедельник) и, вероятно, связан не с обращением, а с продлением действия ряда выплат (3000 рублей на детей, повышенных размеров пособия) на этот месяц. Другие локальные пики на рисунке соответствуют понедельникам — в этот день, как правило, фиксировалось наибольшее количество в среднем за неделю обращений в службы занятости²³.

22 8 апреля (среда) — Обращение перед совещанием с главами регионов по борьбе с распространением коронавируса в России (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63176>); 15 апреля (среда) — Специальное обращение в рамках совещания с членами Правительства по борьбе с коронавирусом (URL: <https://www.1tv.ru/shows/vremya-pokazhet/vypuski/obrashenie-vladimira-putina-po-situacii-s-koronavirusom-vremya-pokazhet-vypusk-ot-15-04-2020>); 20 апреля (понедельник) — Совещание по вопросу о санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63229>); 28 апреля (вторник) — Обращение по ситуации с коронавирусом перед совещанием с главами регионов по ситуации с пандемией (URL: <https://www.1tv.ru/shows/vremya-pokazhet/vypuski/obrashenie-vladimira-putina-po-situacii-s-koronavirusom-vremya-pokazhet-vypusk-ot-28-04-2020>); 6 мая (среда) — Совещание по вопросам реализации мер поддержки экономики и социальной сферы (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63303>); 11 мая (понедельник) — Обращение перед совещанием о санитарно-эпидемиологической обстановке (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63340>); 27 мая (среда) — Совещание о ситуации на рынке труда (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63419>).

23 Возможно, такая динамика связана, помимо прочего, с подходом к регистрации обращений граждан в ЦЗН.

Рисунок 7. Динамика зарегистрированных заявлений в ЦЗН в 2020 г. и даты видеообращений В.В. Путина, чел.



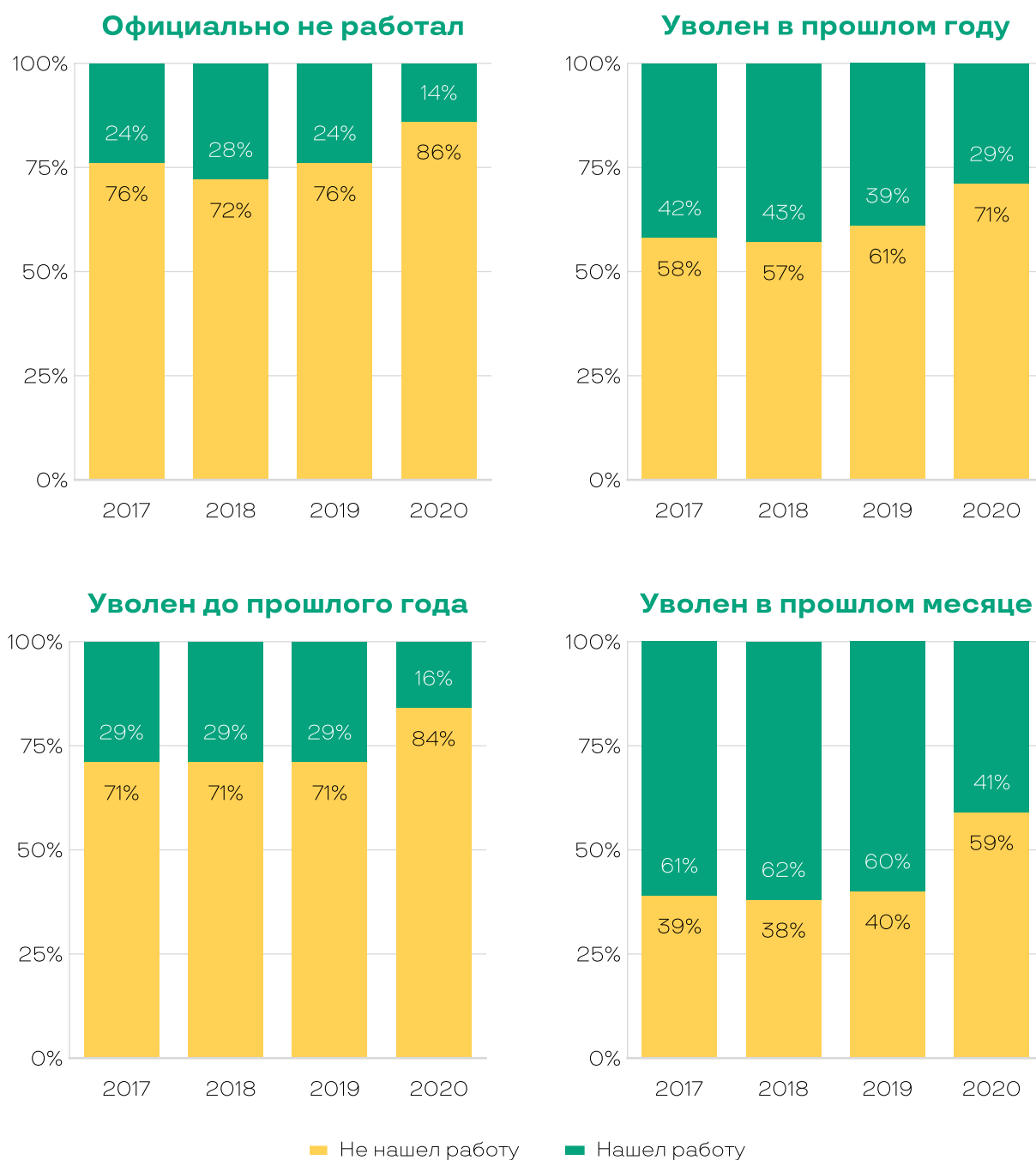
Источник: Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/>; Первый канал. URL: <https://www.1tv.ru/>; Оведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Рисунок 7 также косвенно подтверждает гипотезу о том, что неформальная занятость и экономически неактивное население было важным источником роста регистрируемой безработицы весной-летом 2020 г. Обращения Президента, в которых либо анонсировались, либо упоминались новые меры поддержки безработных, приводили к тому, что ранее не обращавшиеся в службы занятости категории населения узнавали о том, на какие выплаты они могли претендовать, и отправляли онлайн-заявления на регистрацию в качестве безработного.

Рисунок 8 описывает дальнейшую занятость зарегистрированных безработных в зависимости от все тех же категорий: официально не работавших, уволенных до прошлого года, в прошлом году и в текущем или прошлом месяце. Расчеты приведены только для тех безработных, которые были зарегистрированы в апреле и мае соответствующего года²⁴.

²⁴ Поскольку только для этих месяцев в 2020 г. уже истек 6-месячный период, на который назначается выплата пособия.

Рисунок 8. Количество безработных, зарегистрированных в апреле — мае 2017—2020 гг., по отношению к периоду их увольнения и факту дальнейшего трудоустройства, тыс. чел.



Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Исходя из представленных на рисунке 8 данных можно увидеть, что доля успешно трудоустроенных в 2020 г. во всех представленных категориях снизилась. Для категории уволенных в текущем или прошлом месяце доля успешно трудоустроенных даже стала меньше 50%, хотя в предыдущие годы ситуация была обратной. Соотношение по категориям официально не работавших и уволенных до прошлого года на протяжении 2017—2019 гг. держалось на уровне около 20—25% успешно трудоустроенных против 75—80% нетрудоустроенных.

С одной стороны, это может свидетельствовать о невысокой эффективности поддержки тех безработных граждан, у которых не было опыта официальной работы в принципе или за последнее время. С другой стороны, это также может говорить о том, что обращающиеся в службы занятости граждане этих категорий не готовы быть трудоустроены в принципе или быть трудоустроены на те рабочие места, которые им предлагают ЦЗН. То есть они не собираются покидать группу экономически неактивного населения или сектор неформальной занятости. Их обращение в ЦЗН прежде всего было связано с возможностью получить поддержку от государства в виде пособия по безработице.

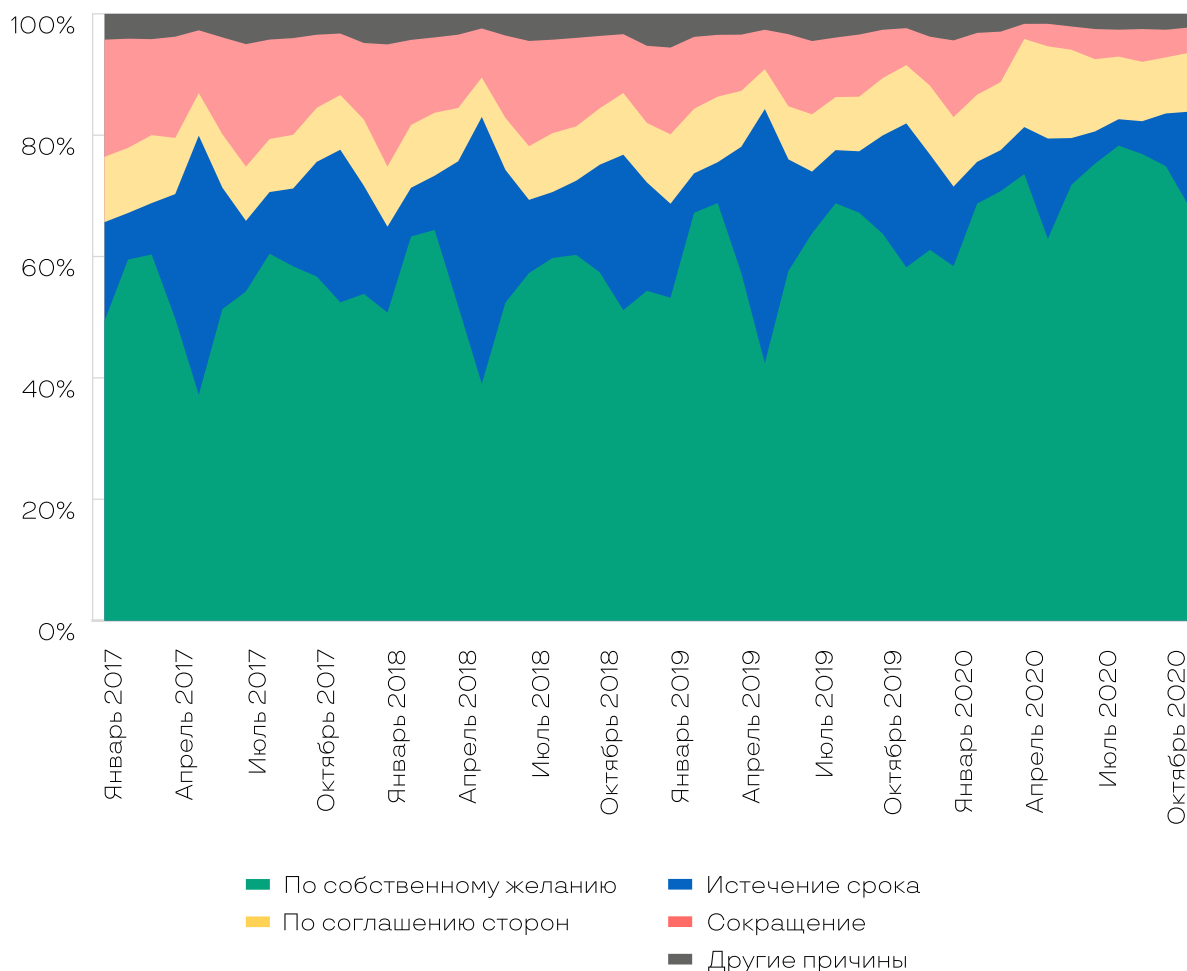
В любом случае из рисунка видно, что среди официально не работавших и уволенных до прошлого года доля тех, кто не смог найти работу в 2020 г., выше (80—85%) по сравнению с 2017—2019 гг. Поскольку подобный тренд наблюдается у двух других категорий граждан, нет оснований утверждать, что как-то изменилось соотношение тех, кто не смог официально трудоустроиться из-за неэффективности реализуемых государством мер поддержки, и тех, кто не трудоустроился, поскольку не имел такой цели. Соответственно, каких-либо дополнительных выводов об источниках регистрируемой безработицы в период пандемии сделать на этом основании нельзя. Тем не менее можно утверждать, что **госслужба по поддержке занятости слабо выполнила свою функцию по содействию в официальном трудоустройстве, однако реализовала функцию социальной поддержки населения**. Увеличенные выплаты, которые получили все категории безработных, помогли снизить эффект падения доходов, вызванный пандемией и локдауном.

Теперь снова вернемся к рисункам 5 и 6 и обратимся к категории уволенных в текущем или прошлом месяце. Количество относящихся к этой категории в апреле 2020 г. выросло в 5—6 раз по сравнению с апрелем 2017—2019 гг. В последующие месяцы количество безработных этой категории снижалось при росте ее доли в общем числе зарегистрированных безработных (так как количество зарегистрированных безработных в других группах снижалось еще быстрее).

Вероятно, **начиная с апреля 2020 г. к категории уволенных в текущем или прошлом месяце в основном относились те, кто лишился официального места работы из-за пандемии**. В связи с реформой пособия по безработице эти граждане могли получать максимальный размер пособия — 12 130 руб. в месяц (вместо 8000 руб.). Кроме того, уволенные не ранее 1 марта 2020 г. получали максимальную сумму пособия вплоть до 31 августа вне зависимости от имевшихся на это оснований (среднемесячной зарплаты на последнем месте работы, факта отнесения к определенным социальным категориям и т.д.). Вместе с возможностью дистанционной подачи заявления на пособие эти меры, вероятно, позволили существенно увеличить долю зарегистрированной безработицы в общей безработице (по МОТ). Это важно для целей данного исследования, поскольку именно категория **уволенных в текущем или прошлом месяце относится к источникам роста регистрируемой безработицы со стороны формального сектора занятости**. И именно эта группа должна была стать ключевым бенефициаром в результате предпринятых правительством изменений в госполитике по поддержке занятости населения.

Рисунок 9 показывает **соотношение причин увольнения работника**, которые были указаны при подаче заявления на регистрацию в качестве безработного с 2017 по 2020 г., для работников, которые были уволены в текущем или прошлом месяце. Согласно этим данным большинство безработных увольняются по собственному желанию. Пики в мае и ноябре по категории «расторжение трудового договора в связи с истечением срока» подчеркивают наличие сезонного и вахтового характера занятости.

Рисунок 9. Причины увольнения работников, указанные при регистрации в качестве безработного для работников, которые были уволены в текущем или прошлом месяце (относительно даты регистрации) в 2017–2020 гг., %



Примечание. Для незначительной части наблюдений (от 0,1 до 0,5% в разные месяцы) в данных указана дата увольнения, но не указана причина увольнения.

Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

На рисунке видно, что в 2020 г. доля расторжений по собственному желанию продолжает расти. **Несмотря на всплеск регистрируемой безработицы, в июле 2020 г. она превысила 70%.** Однако из предыдущих исследований²⁵ известно, что в России расторжение трудового договора по собственному желанию далеко не

25 Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад ЦеТИ и ЛИРТ НИУ ВШЭ для ЦСР. М.: НИУ ВШЭ, 2017.

всегда означает, что увольнение было инициативой работника. Распространенная практика со стороны работодателя — вынудить работника уволиться самому, в то время как у работодателя отсутствуют законные основания для прекращения трудовых отношений. Это наблюдение, среди прочего, подтверждается данными системы подачи заявлений в электронной форме через портал «Работа в России» или портал государственных услуг²⁶. При регистрации в качестве безработного в апреле — мае 2020 г. некоторые работники оставляли следующие комментарии в одном из полей заявления:

- «сказали написать по собственному желанию»;
- «сказали уволиться»;
- «сокращение, но заставили писать по собственному»;
- «якобы по собственному желанию, но в приказном тоне»;
- «якобы по собственному желанию»;
- «по собственному желанию (типа)».

Таким образом, принятые правительством дополнительные меры поддержки малого и среднего бизнеса, а именно выплаты в размере МРОТ на каждого сотрудника компании, если та сократила не более чем 10% работников на 1 апреля 2020 г.²⁷, вероятно, не смогли переломить тренд на сокращение занятости. Эта ситуация еще больше **усилила потребность граждан в получении услуг по поддержке занятости — помощи в трудоустройстве и материальных выплатах.**

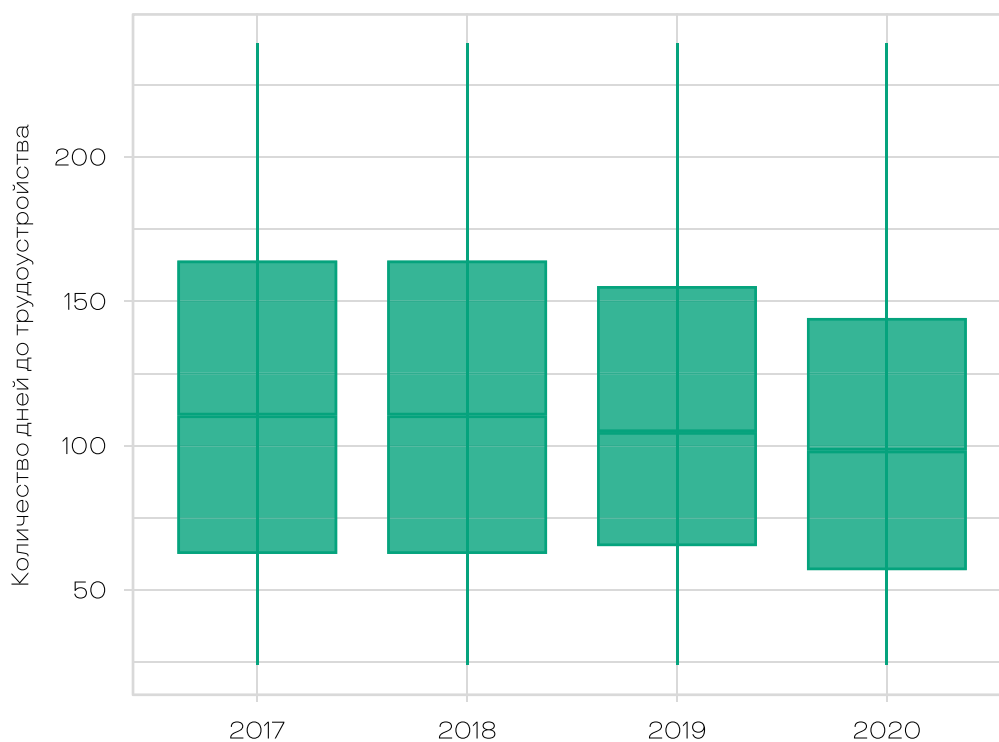
Как уже было показано на рисунке 8, среди категории уволенных в текущем или предыдущем месяце доля **успешно трудоустроенных безработных** сократилась в 2020 г., по сравнению с аналогичным периодом 2017—2020 гг. Для зарегистрированных безработных в апреле — мае 2020 г. эта доля составила чуть меньше 41%. Вероятно, вклад пандемии и локдауна в рост этого показателя достаточно весом, и службы занятости не смогли компенсировать всплеск и удержать долю успешно трудоустроенных выше 50%.

Можно было бы предположить, что в 2020 г. доля успешно трудоустроенных безработных оказалась для всех категорий ниже, чем в 2017—2019 гг., потому, что прошло еще недостаточно времени для того, чтобы эти люди смогли найти работу. Однако рисунок 10 показывает, что среди тех безработных, которые трудоустраиваются, более трех четвертей устраивались на работу менее чем за 150—160 дней в 2017—2019 гг.

26 Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

27 Постановление Правительства РФ от 24.04.2020 №576.

Рисунок 10. Количество дней, прошедших с момента признания безработным до трудоустройства в 2017–2020 гг.



Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Таким образом, источники регистрируемой безработицы в 2020 г. значительно изменились по сравнению с 2017–2019 гг.

- В апреле — мае 2020 г. резко выросла доля новых заявителей и тех, кто никогда не работал официально и был уволен до прошлого года. В июне — июле доля этих категорий в общем числе зарегистрированных безработных превысила 50%, что существенно больше, чем в аналогичные периоды 2017–2019 гг. Вероятно, это связано с тем, что в результате изменения правил регистрации в качестве безработного, в органы занятости обратилось больше людей, занятых в неформальном секторе экономики и экономически неактивное население.
- Другим и более традиционным источником роста регистрируемой безработицы выступил сектор формальной занятости, непосредственно пострадавший от пандемии и локдауна. Количество граждан, потерявших работу в текущем или предыдущем месяце, в апреле — мае 2020 г. выросло в 5–6 раз, несмотря на то что доля этой категории в общей зарегистрированной безработице сократилась. Всего из 1,8 млн человек, которые были официально зарегистрированы в качестве безработных в период с 30 марта (начало первой нерабочей недели) по конец мая, чуть больше 480 тыс. человек (27%) потеряли официальную занятость в этот же период. При этом из динамики причин увольнения граждан этой категории также следует, что в большинстве случаев их увольняли вынужденно, в связи с пандемией, хотя в приказе об увольнении (традиционно для российского рынка труда) указывалось

«по собственному желанию работника».

- *Хотя в 2020 г. показатель успешного трудоустройства зарегистрированных безработных снизился среди всех категорий граждан (как уволенных в период пандемии, так и задолго до нее), госуслуга по содействию занятости выполнила другую свою важную функцию. Через увеличенные выплаты пособия по безработице государство поддержало отдельные социальные категории, находившиеся в зоне риска, — неформально занятых, экономически неактивное население и сокращенных в период пандемии сотрудников в формальном секторе экономики.*

Портрет «новых безработных»: пол, возраст, образование и социальный статус уволенных до пандемии и никогда не трудоустроенных официально

Анализ административных данных также дает возможность более детально проанализировать группы граждан, которые послужили причиной того, что источники зарегистрированной безработицы в России изменились в 2020 г. по сравнению с предыдущими периодами. Поскольку наиболее значимые изменения в общей структуре безработицы были связаны с гражданами, никогда официально не работавшими и уволенными за год до пандемии или еще раньше, в рамках этого параграфа подробнее рассмотрены именно данные категории.

На рисунке 11 представлено распределение долей среди мужчин и женщин разных возрастных групп. Можно увидеть, что половозрастная структура регистрируемой безработицы для двух указанных выше категорий в 2020 г. различается.

Рисунок 11. Половозрастное распределение (по отношению к количеству безработных указанных категорий в соответствующем году) безработных, ранее не работавших официально или уволенных до прошлого года, в 2017–2020 гг., %



Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

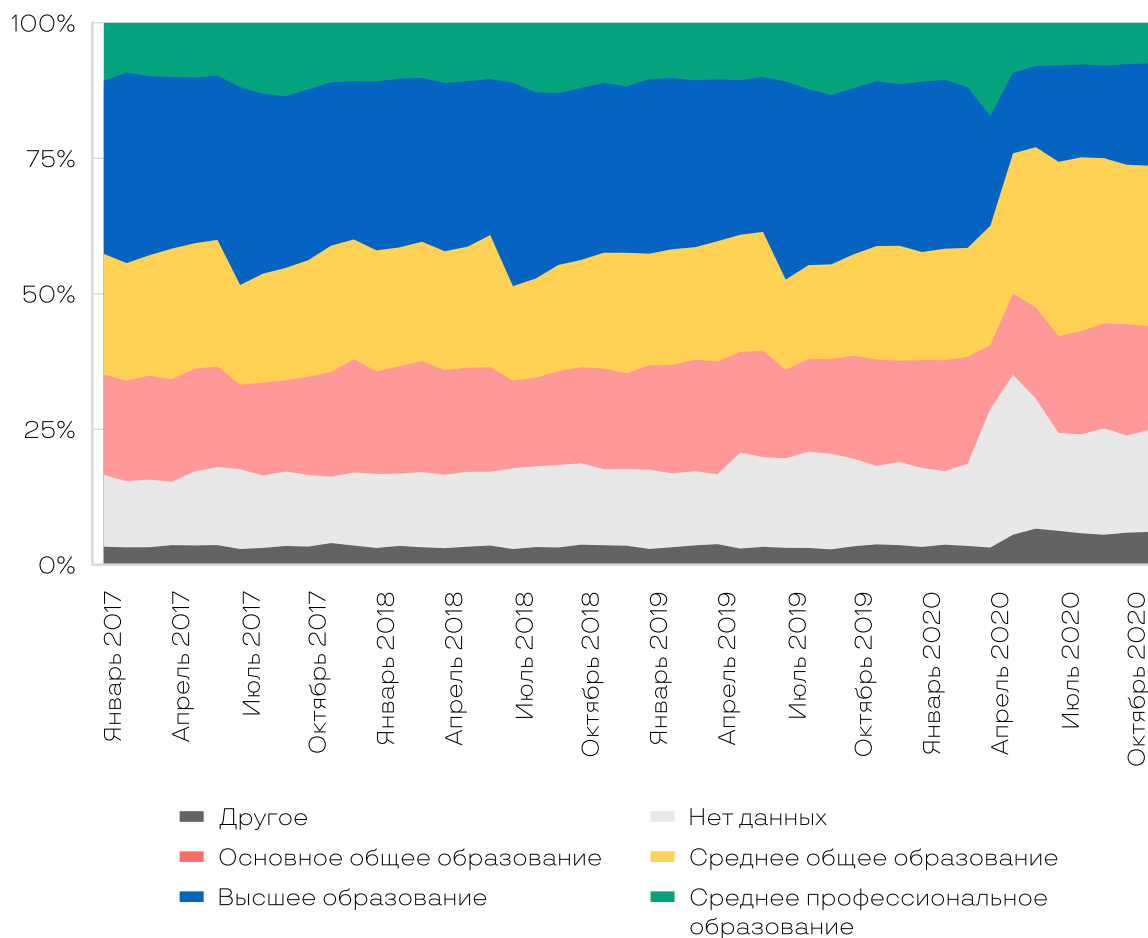
В 2017–2019 гг. мужчины и женщины разного возраста занимали сопоставимые доли среди безработных. При этом женщины в разных возрастных группах регистрировались в качестве безработных немного чаще чем мужчины. В 2020 г. половозрастная структура значительно меняется, женщины начинают регистрироваться в качестве безработных гораздо чаще: почти **в полтора раза увеличивается доля женщин в возрасте от 26 до 35 лет**, также существенно **повышается доля женщин в возрасте от 36 до 45 лет**.

Возможно, эти изменения могут быть связаны с двумя основными факторами. Первый — группы женщин, которые принадлежат к категории экономически неактивного населения, с высокой вероятностью имеют детей. Изменения в правилах получения пособия, принятые в связи с пандемией, **позволяли получить дополнительные выплаты таким безработным — по 3000 рублей на каждого**

ребенка. Выплаты действовали с 1 марта по 30 сентября 2020 г. Второй фактор, который может объяснить обнаруженное изменение в показателях, касается группы женщин, потенциально занятых в неформальном секторе. В результате пандемии и локдауна **наиболее пострадавшим сектором стала сфера услуг, в которой доля занятых женщин больше.** Потеряв возможность работать (пусть даже в неформальной части занятости сектора услуг), эта категория могла обратиться, с одной стороны, за получением поддерживающих выплат в виде пособия, а с другой — попытаться найти официальную занятость на бирже труда.

Рисунок 12 касается следующего важного параметра зарегистрированных безработных — **уровня образования.** Данные показывают, что в период с 2017 по 2020 г. примерно в 70% случаев безработные, которые подают документы на пособие после длительного периода вне официальной занятости, имеют общее (основное или среднее) образование или среднее профессиональное образование. При этом в 2020 г. относительно других категорий выросла доля безработных со средним общим образованием (11 классов) — с 17–22% в 2017–2019 гг. до 26–32%. Кроме того, выросла и доля безработных с высшим образованием, которые, как правило, составляют 5% от числа зарегистрированных безработных.

Рисунок 12. Распределение безработных, ранее не работавших официально или уволенных до прошлого года, по уровням образования в 2017–2020 гг., %



Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Эти изменения могут свидетельствовать, с одной стороны, о притоке в ЦЗН недавних выпускников учреждений высшего образования (без опыта работы). А с другой стороны, о всплеске обращений недавних выпускников школ, а также низкоквалифицированных работников, занятых в неформальном секторе. Все перечисленные категории с 1 мая по 31 августа могли получить повышенное пособие в минимальном размере (4500 руб.).

Рисунок 13 демонстрирует принадлежность рассматриваемых нами двух категорий безработных к числу уязвимых групп (предпенсионерам, многодетным родителям, сиротам, малоимущим гражданам и т.п.)²⁸. С апреля 2020 г. наблюдается рост доли безработных, не относящихся ни к одной из уязвимых групп, — с 21–25% до 44% в апреле — мае с последующим снижением до 30% к осени. Это означает, что изменения правил назначения пособия и его размеров привлекли не только традиционно более часто обращающиеся за госуслугой по поддержке занятости незащищенные группы, но и другие категории, доходы которых из-за пандемии сократились и которые попытались компенсировать это падение через получение пособия.

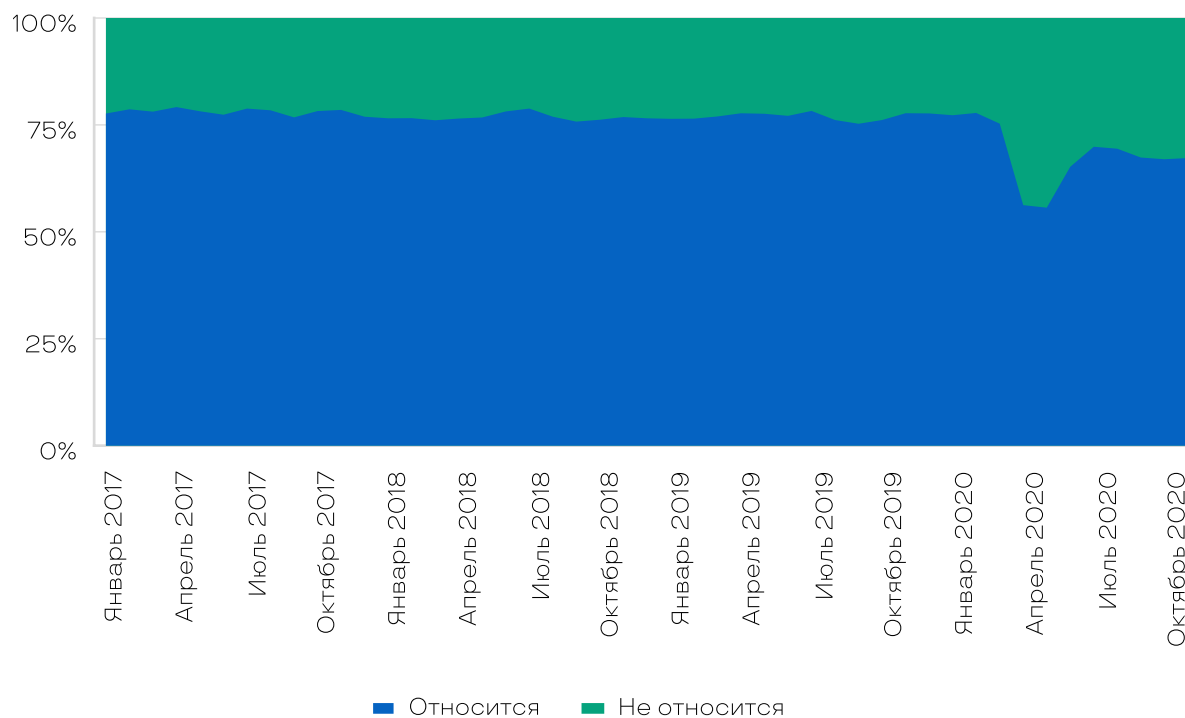


Рисунок 13. Распределение безработных, ранее не работавших официально или уволенных до прошлого года, по отнесенности к уязвимым группам в 2017–2020 гг., %

Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Характеристики типичных представителей безработных двух рассматриваемых в этом параграфе категорий можно выявить также с помощью метода кластеризации.

28 Атрибут «Категория лиц, испытывающих трудности».

Для целей этого анализа целесообразно использовать метод k-medoids²⁹, который позволяет объединить схожие по нескольким признакам объекты в отдельные кластеры. В качестве центров кластеров данный алгоритм выбирает реальные наблюдения, что упрощает интерпретацию полученных результатов — можно считать такие наблюдения наиболее типичными представителями кластера. В таблице 3 представлены результаты кластеризации.

Таблица 3. «Портреты» типичных безработных, которые были зарегистрированы в апреле — ноябре 2020 г. и либо не имели опыта официальной работы, либо были уволены за год до обращения за пособием

Характеристика	Портрет 1	Портрет 2	Портрет 3	Портрет 4	Портрет 5
Пол	Мужской	Женский	Женский	Женский	Женский
Возраст	54	39	32	23	46
Образование	Среднее общее	Основное общее	Основное общее	Среднее общее	Среднее общее
Уязвимая группа	Да	Да	Да	Да	Да
Повторно обратившийся	Да	Нет	Нет	Нет	Да
Был ли трудоустроен официально?	Нет	Нет	Да	Да	Нет
Трудоустройство	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет

Источник: Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>

Таким образом, получившиеся в результате кластеризации портреты «новых безработных» в целом соответствуют и подтверждают писанные выше изменения.

- В период пандемии в органы занятости относительно чаще обращались женщины в возрасте 20—45 лет, а также мужчины со средним образованием в возрасте, близком к предпенсионному; при этом такие мужчины ранее уже испытывали сложности с поиском работы и обращались в центры занятости.
- Преимущественно обратившиеся имеют основное общее или среднее общее образование, а также относятся к числу уязвимых групп.
- Многие безработные до обращения не имели опыта официальной трудовой деятельности и за прошедший с момента регистрации период не смогли устроиться на новую работу.

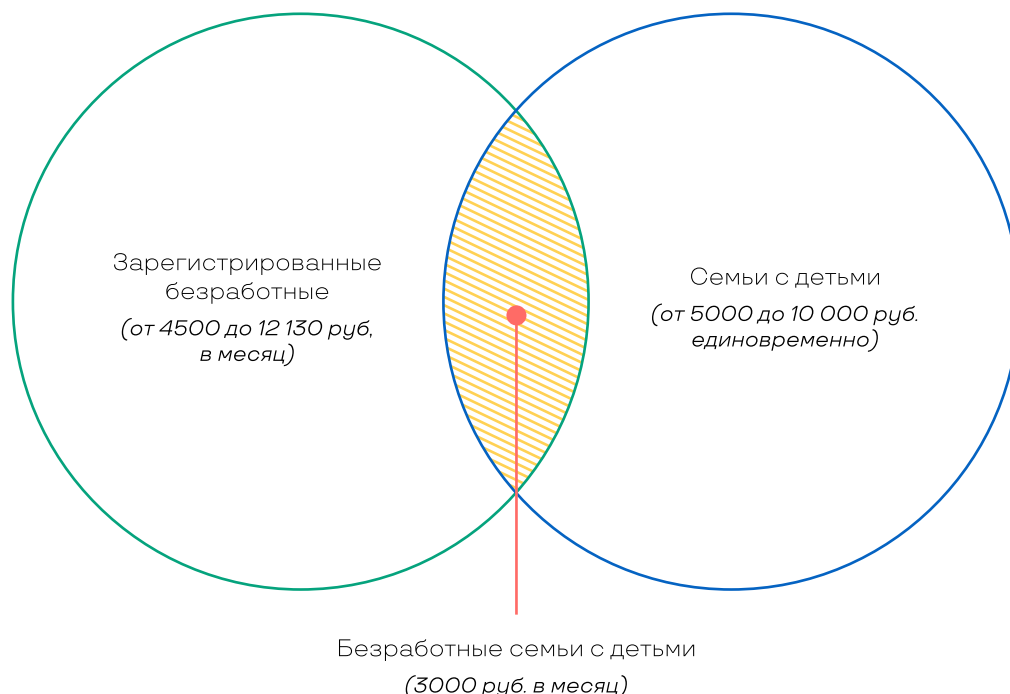
²⁹ Из-за того что метод k-medoids довольно требователен к вычислительным ресурсам, из набора данных выделена случайная подвыборка из 50 000 наблюдений. Поскольку анализируются как числовые, так и категориальные переменные, для вычисления расстояний между объектами кластеров используется метрика Говера, которая подходит для смешанных данных. Для вычисления кластеров используется стандартный алгоритм Partitioning Around Medoids (PAM). Его преимуществом является устойчивость к выбросам.

ВЫВОДЫ

1. Всплеск регистрируемой безработицы в России в апреле-мае 2020 года был связан как с фактором пандемии и введенного локдауна, так и с изменением госполитики в сфере содействия занятости. Часть людей теряли работу и обращались в службы занятости за помощью в трудоустройстве и выплатами пособия. Другие - подавали заявление на регистрацию в качестве безработного, привлеченные возможностью дистанционной регистрации, снижением требований по количеству необходимых документов и повышением размера выплат. В результате по итогам 2020 года **показатели общей и регистрируемой безработицы в России впервые настолько сильно сблизились** и достигли 5,8% и 3,2% соответственно.
2. Показатель «**количество безработных, уволенных в предыдущем или текущем месяце**», во многом отражает именно ту группу граждан, кто **лишился заработка из-за пандемии или ее последствий**. В апреле-мае 2020 года эта группа выросла в 5-6 раз, по сравнению с аналогичным периодом 2017-2019 гг. Всего из 1,8 млн человек, которые были официально зарегистрированы в качестве безработных в период с 30 марта по конец мая, 27% потеряли официальную занятость в этот же период. И именно эта группа должна была стать ключевым бенефициаром в результате предпринятой правительством реформы пособия по безработице. Граждане, уволенные не ранее 1 марта 2020 года, могли получать максимальную сумму пособия (12 130 руб.) вплоть до 31 августа, вне зависимости от имевшихся на это оснований (среднемесячной зарплаты на последнем месте работы, факта отнесения к определенным социальным категориям и т.д.). Несмотря на то, что **доля успешно трудоустроенных граждан этой категории все же по итогам 2020 года стала меньше 50%** (что существенно ниже аналогичного периода 2017-2019 гг.), вторая часть предоставляемой государством услуги по поддержке занятости – **материальные выплаты – стали важным фактором, смягчившим последствия пандемии для этой группы**.
3. Значимым источником роста уровня регистрируемой безработицы в 2020 году стали категории граждан, **которые либо никогда не работали официально, либо были уволены до пандемии**. Вероятно, к этим категориям относятся группы граждан из **неформального сектора занятости** (временная и сезонная подработка, фриланс, оказание разовых услуг — такси, ремонт, уход за ребенком, репетиторство и т.д.), а также **экономически неактивное население** (домохозяйки, люди предпенсионного возраста, занятые личным подсобным хозяйством и т.д.). С помощью анализа описательных статистик и проведенной кластеризации удалось подробнее описать **портреты типичных представителей этой группы**. Чаще всего это женщины в возрасте 20—45 лет, а также мужчины в возрасте, близком к предпенсионному, ранее уже испытывавшие сложности с поиском работы. Преимущественно у таких безработных основное общее или среднее общее образование, многие из них не имели опыта официальной трудовой деятельности и за прошедший с момента регистрации период не смогли устроиться на новую работу.

4. Несмотря на то, что большинство безработных, представляющих неформальную занятость и экономически неактивное население, так и **не смогли найти официальное место трудоустройства в 2020 году**, их упрощенная регистрация в службах занятости **стала дополнительным каналом социальной поддержки в кризис**. С 1 мая по 31 августа 2020 года эти категории гарантированно получали повышенную сумму минимального пособия по безработице в месяц – 4500 рублей. В случае, если у таких безработных был ребенок, сумма выплат увеличивалась еще на 3000 рублей и действовала с 1 марта по 30 сентября. В совокупности с дополнительными выплатами гражданам с детьми (по 10 тыс. рублей) **эти средства помогли смягчить, негативное влияние пандемии и компенсировать падение личных доходов граждан** (рисунок 14).

Рисунок 14. Выплаты, которые могли получить граждане определенных категорий в период пандемии в 2020 году.



5. Таким образом, **пособие по безработице в период пандемии стало своеобразной дополнительной социальной выплатой** - государство поддержало еще одну целевую группу граждан, наравне с семьями с детьми. Такое решение соответствует подходу, выбранному российским правительством по поддержке граждан в период пандемии: не раздавать деньги в качестве безусловных выплат (всем гражданам, без каких-либо дополнительных условий и цензов), а целенаправленно поддерживать отдельные уязвимые целевые группы, для которых уже выстроена инфраструктура передачи им трансфертов от государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. COVID-19. Socio-economic impact. URL: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html>
2. Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И. Российская модель рынка труда: испытание кризисом // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 249–254.
3. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».
4. Исаев А. Меры против безработицы // Российская газета. 2015. № 79. URL: <https://rg.ru/2015/04/15/bezrobotitsa.html>
5. Итоги выборочного обследования рабочей силы // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13265>
6. Капелюшников Р. Конец российской модели рынка труда? Статья вторая. Испытание кризисом // Демоскоп. 2009. № 397–398. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0397/tema03.php>
7. Новые безработные автоматически получают максимальное пособие по безработице и допвыплату на детей на 3 месяца // Минтруд России. URL: <https://mintrud.gov.ru/employment/employment/786>
8. Обращение перед совещанием о санитарно-эпидемиологической обстановке. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63340>
9. Обращение перед совещанием с главами регионов по борьбе с распространением коронавируса в России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63176>
10. Обращение по ситуации с коронавирусом перед совещанием с главами регионов по ситуации с пандемией. URL: <https://www.1tv.ru/shows/vremya-pokazhet/vypuski/obrashenie-vladimira-putina-po-situacii-s-koronavirusom-vremya-pokazhet-vypusk-ot-28-04-2020>
11. Приказ Минздравсоцразвития России от 08.11.2010 № 972н (ред. от 23.07.2019) «О порядке ведения регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения (физических лиц и работодателей), включая порядок, сроки и форму представления в них сведений».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.09.2012 №891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы» (вместе с «Правилами регистрации граждан в целях поиска подходящей работы», «Правилами регистрации безработных граждан»).
13. Постановление Правительства РФ от 27.03.2020 № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год». URL: <http://base.garant.ru/73816518/>
14. Постановление Правительства РФ от 24.04.2020 №576 «Об утверждении

Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

15. Постановление Правительства РФ от 10.06.2020 № 844 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/all/128352/>
16. Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 988 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 346». URL: <http://static.government.ru/media/files/ju5IPwz1DDbRHfUEYtNIca389Nre1GAK.pdf>
17. Постановление Правительства РФ от 08.09.2020 № 1372 «О внесении изменения в пункт 1.1 постановления Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 346». URL: <http://government.ru/news/40367/>
18. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2393 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2021 год» URL: <http://static.government.ru/media/files/HLZaVt6wSQOyXJiQIJ6dfwKfwIMJA8Y1.pdf>
19. Сведения о регистрируемой безработице в России // Роструд; обработка: Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/162/>
20. Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад ЦеТИ и ЛИРТ НИУ ВШЭ для ЦСР. М.: НИУ ВШЭ, 2017.