



СЕДЬМОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Меры по выполнению резолюций,
принятых на 90-й сессии (2002 г.)
Международной конференции труда**

**б) Резолюция о достойном труде
и неформальной экономике**

1. На своей 90-й сессии (июнь 2002 г.) Конференция приняла Резолюцию о достойном труде и неформальной экономике (ее текст приводится в Приложении I). В эту Резолюцию включены Заключение, принятые по итогам общего обсуждения данной проблематики, в которых Административному совету предлагается:

... принимать их должным образом во внимание при планировании будущей деятельности, направленной на сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике, и просить Генерального директора учитывать их как при подготовке Программы и бюджета на двухлетие 2004-05 годов, так и при выделении ресурсов, которые могут иметься в наличии в течение двухлетия 2002-03 годов.

2. На своей мартовской сессии 2003 года Административный совет получит возможность рассмотреть ту часть этой Резолюции, которая касается предложений по Программе и бюджету на 2004-05 годы, на разработку которых в последнее время были нацелены усилия МБТ. Настоящий документ содержит перечень предлагаемых мер по реализации положений Резолюции с использованием имеющихся в настоящем двухлетии ресурсов. В нем приводятся наглядные примеры и излагаются общие принципы подходов к решению проблем, применяемые Генеральным директором.
3. В Заключениях МКТ подтвержден «подход, основанный на концепции дефицита достойного труда» с учетом мандата МОТ, ее трехсторонней структуры и сферы компетенции (Заключения, п. 35). Этот подход:

... должен отражать разнообразие ситуаций и причин, лежащих в основе неформальной экономики. Этот подход должен иметь всеобъемлющий характер и включать вопросы содействия правам, достойной занятости, социальной защите и социальному диалогу. Он должен быть сосредоточен на оказании помощи государствам-членам в решении проблем управления, расширения занятости и снижения уровня бедности. МОТ должна учитывать концептуальные трудности, связанные с большим разнообразием условий в неформальной экономике.

4. В Заключениях, помимо прочего, конкретно подчеркивается необходимость применения трехстороннего подхода ко всем направлениям деятельности в этой области, включая активное привлечение Бюро по вопросам деятельности трудящихся

(ACTRAV) и Бюро по вопросам деятельности работодателей (ACT/EMP) ко всем аспектам программы работы, в частности к ее разработке (п. 36 b)). Эти консультации проводятся многочисленными подразделениями МОТ на местах и в штаб-квартире, по мере того, как они прилагают усилия к тому, чтобы добиться реализации положений Резолюции в краткосрочном и среднесрочном плане. В ходе семинаров, проведенных в Японии и Монголии, например, изучалась возможность учета Заключений Конференции. В настоящее время Бюро по вопросам деятельности работодателей проводит практические мероприятия по плану действий, разработанному в интересах неформального сектора и принятому на совещании, организованном незадолго до обсуждения на МКТ. Частично в продолжение уже проделанной работы Бюро по вопросам деятельности трудящихся приступило к осуществлению ряда мер по проведению в жизнь Заключений Конференции. Следующий номер журнала Labour Education будет посвящен проблемам неформальной экономики и будет включать статьи о микрокредитах, социальных издержках неформальной экономики, а также о роли профсоюзных организаций и НПО.

5. Что касается «реализации определенной и наглядной программы работы, подкрепленной необходимыми средствами, которая позволит приобрести соответствующий опыт, в том числе с помощью экспертов по вопросам деятельности трудящихся и работодателей» (п. 36 с)), Генеральный директор при поддержке сформированной им Административной группы рассматривает возможность проведения работы в рамках всей Организации при посредстве целевых групп, консультативных групп, используя средства как из регулярного бюджета МОТ, так и из внебюджетных источников. Создание новых подразделений и дополнительных программ ИнФокус не предусматривается, частично потому, чтобы добиться рассмотрения потребностей работников и экономических структур неформального сектора экономики «в рамках всей Организации» (см. п. 36 а)). Для достижения этой цели необходимо будет разработать соответствующую стратегию, и в связи с этим возникают значительные проблемы ввиду ограниченности имеющихся средств. Чрезвычайно важно их преодолеть, принимая во внимание масштабы и рамки неформальной экономики. Сегодня вопрос заключается в том, чтобы определить оптимальные возможности серьезного выполнения этой задачи.
6. Интерес к проблемам достойного труда и неформальной экономики проявляют доноры, которые могут дать необходимый импульс для их решения. Продолжают поступать предложения по разработке действенной программы технического сотрудничества, включающей конкретно намеченные цели и методы их достижения по проблематике достойного труда и неформальной экономики.
7. Между тем, за счет излишков бюджетных средств¹ можно было бы немедленно приступить к работе по реализации Заключений МКТ о достойном труде и неформальной экономике. На решение проблем неформальной экономики ориентированы и некоторые предложения по проведению проектов за счет накопившихся излишков. В Африке проявляется интерес к проведению исследований в целях разработки политики по вопросам воздействия ВИЧ/СПИДа на людские ресурсы в ключевых экономических отраслях и в неформальной экономике. В рамках «Экспериментальной программы по созданию рабочих мест в Африке, нацеленной на сокращение бедности посредством проведения проектов по расширению достойной занятости на местах» программы содействия занятости и создания предприятий будут охватывать и неформальную экономику, при этом основное внимание будет уделено молодежи и женщинам. Страны Северной и Южной Америки предлагают проанализировать проблему трудовых затрат в неформальной экономике в рамках более широких исследований реформ рынков труда, производительности, конкурентоспособности и

¹ GB.285/PFA/9.

достойного труда. На сектор неформальной экономики также распространяется и другое предложение, касающееся расширения возможностей организаций работодателей и работников играть более заметную роль в решении вопросов социальной защиты. Арабские государства предлагают заняться укреплением организаций работодателей и работников в целях расширения их присутствия в неформальной экономике Палестины. Работники и предприятия реального сектора и неформальной экономики стран Азиатско-Тихоокеанского региона станут основными целевыми группами в рамках проектов, ориентированных на повышение уровня их квалификации и расширение занятости, а также в процессе выполнения планов действий по обеспечению достойного труда, для проведения которых предлагается выделить средства из накопившихся излишков. В Китае предлагается провести учебный семинар по рассмотрению возможных путей усиления динамики экономического развития и устойчивого роста, уделив особое внимание аспектам справедливых механизмов распределения и социальной защиты. В результате перехода к социалистической рыночной экономике возникают проблемы с самозанятыми лицами и работниками, поглощаемыми неформальной экономикой.

8. Предложения об использовании излишков бюджета, касающиеся статистики и измерения дефицита достойного труда на основе показателей, являются первой реакцией на Заключение Конференции о помощи государствам-членам в вопросах сбора, анализа и распространения данных с целью разработки соответствующих мер политики и программ (см. п. 37 п) Заключений, принятых в Резолюции).
9. В регионах неформальная экономика имеет ключевое значение, и уже предпринимаемые усилия получили поддержку в Резолюции МКТ. В ходе обсуждений между представителями африканского региона и Сектора занятости рассматривался вопрос о том, как положения Резолюции Конференции должны учитываться при планировании работы. Предстоящая миссия по вопросам занятости в Египет изучит совместно с трехсторонними участниками пути повышения производительности и доходов в неформальной экономике, а также какой вклад в эти усилия могла бы внести МОТ. В странах, обслуживаемых Многодисциплинарной консультативной группой МОТ при Региональном бюро в Абиджане, например, проекты в области микрофинансирования, социальной защиты, подготовки кадров и развития малых предприятий ориентированы на решение проблем неформальной экономики в таких странах, как Бенин, Буркина-Фасо, Нигер и Того, при этом большое внимание уделяется гендерным аспектам. Программа «Политика и голос микро- и малых предприятий» в Западной Африке нацелена на улучшение условий деятельности таких предприятий в неформальном секторе и укрепление их прав.
10. Кроме того, соответствующие подразделения МОТ рассматривают вопрос о том, как им следует принимать во внимание конкретные приоритетные области, предусмотренные в п. 37 Заключений по программе деятельности МОТ и ее технической помощи. В некоторых случаях это просто означает продолжение или расширение работы, которая уже проводится какое-то время, например, определение целевых областей в неформальной экономике, где преобладает детский труд.² Сеть для разработки политики с целью упразднения детского труда, созданная по инициативе Международной программы по упразднению детского труда (ИПЕК), будет осуществлять многолетнюю деятельность в области неформальной экономики в плане изучения взаимосвязей между бедностью и детским трудом. Ее масштаб будет расширен с учетом Резолюции МКТ о достойном труде и неформальной экономике. Кроме того, в рамках

² См. МОТ: *В будущем нет места детскому труду*, Доклад Генерального директора, Глобальный доклад, касающийся мер реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 90-я сессия (Женева, 2002 г.), стр. 23-26. Предложения по плану действий, которые должны обсуждаться Административным советом на текущей сессии, включают аспекты неформальной экономики, связанные с исследованиями и политикой, а также выдвиганием на первый план вопросов, связанных с упразднением детского труда (там же, стр. 135-137).

ИПЕК предпринят обзор более 300 ее программ действий в отношении детского труда в неформальной экономике городов с целью извлечения уроков и повышения эффективности подобных действий.

11. Еще одним аспектом деятельности МОТ является выявление правовых и практических препятствий на пути создания организаций работников и работодателей в неформальной экономике и оказание им помощи в создании организаций (см. п. 37 d)). Подготовка Глобального доклада 2004 года в соответствии с положениями Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда дает возможность коснуться этих вопросов. В настоящее время Международный институт социально-трудовых исследований изучает проблемы, связанные с трудовыми нормами и неформальной занятостью в Латинской Америке.
12. Кроме того, в развитие Резолюции о социальном обеспечении, принятой Международной конференцией труда в 2001 году и подтвержденной в Резолюции 2002 года, МОТ в настоящее время разворачивает глобальную кампанию за социальное обеспечение и всеобщий охват. Значительная часть исследований и программ технической помощи, предпринятых в рамках данной кампании, ориентированы на работников в неформальной экономике. Например, в Западной Африке программа технической помощи МОТ по вопросам «политики и голоса микро- и малых предприятий» нацелена на улучшение условий в неформальном секторе путем усиления влияния представителей работодателей и работников и распространения трудовых норм и прав на микро- и малые предприятия. Продолжающаяся деятельность МОТ в области занятости охватывает вопросы организации групп, повышения квалификации, развития предпринимательских навыков, кредитования, развития кооперативов и социальной защиты с целью создания новых и лучших рабочих мест для неимущих женщин, занятых в неформальной экономике (см. пп. 37 f), h) и m)). В ходе практической реализации Глобальной программы занятости на национальном уровне особое внимание будет уделяться проблемам, возникающим в связи с неформальной экономикой.³ Некоторые из ведущих стран-участниц Сети молодежной занятости также рассматривают неформальную экономику в качестве канала, обеспечивающего молодежи доступ на рынок труда. Проводящиеся в настоящее время исследования, например, по вопросам выявления экономических возможностей и анализа стоимостной цепочки, в сочетании с соответствующей экспериментальной деятельностью, расширяют базу знаний и практический инструментарий для расширения доступа на национальные и международные рынки работникам, занятым в неформальной экономике.
13. Более того, в результате осуществляемой в течение двухлетия 2002-03 годов корректировки направлений деятельности, например инициатив по сокращению бедности на уровне отдельных стран, больше внимания уделяется вопросам, выдвинутым в Заключениях Конференции. Например, подход МОТ к документам по стратегиям борьбы с нищетой охватывает усилия, нацеленные на «выдвижение на первый план проблем и решений, касающихся неформальной экономики, в области стратегии сокращения бедности» (п. 37 j)).⁴ Взаимосвязь между бедностью и неформальной экономикой также подчеркивается в том вкладе, который МОТ начала вносить в разработку целей в области развития на пороге тысячелетия путем участия ее представителей в работе Группы экспертов ООН и в иных формах (см. пп. 37 q) и r)). В Северной и Южной Америке МДГ, расположенная в Сан-Хосе, содействует выполнению решений трехстороннего семинара, проведенного в Гондурасе в июле 2002 года для обсуждения стратегии борьбы с нищетой в этой стране («Достойный труд и бедность в Гондурасе: к достижению социального пакта, содействующего справедливому экономическому росту и борьбе с нищетой»); МДГ, среди прочего,

³ См. GB.285/ESP/1.

⁴ См. GB.285/ESP/2.

рекомендовала создать более эффективную систему профессионального обучения для удовлетворения нужд работников неформальной экономики (см. п. 37 f)).

- 14.** Экспериментальная программа достойного труда является еще одним примером выполнения Резолюции Конференции в странах, где трехсторонние участники определяют неформальную экономику в качестве важного элемента программ, осуществляемых на уровне страны. Например, в Гане и на Филиппинах Национальные программы действий по обеспечению достойного труда включают меры, направленные на повышение эффективности городского неформального сектора. В Марокко проблемы неформальной экономики составляют основу Экспериментальной программы достойного труда, поскольку она ориентирована на текстильную, швейную и обувную отрасли промышленности. МДГ, расположенная в Сан-Хосе, в настоящее время изучает идеи, касающиеся неформальной экономики, которые были выдвинуты в ходе выполнения Экспериментальной программы достойного труда в Панаме.
- 15.** Другие конкретные приоритетные области, предусмотренные в Резолюции, относятся к долгосрочной стратегии использования регулярных и внебюджетных ресурсов в будущем. В целом, справедливо будет сказать, что вопросы, касающиеся достойного труда и неформальной экономики, будут требовать неослабной приверженности МОТ для полной реализации положений Резолюции, принятой на Конференции. Как указано в Заключениях, «содействие достойному труду всех работников, независимо от места их работы, требует принятия широкой стратегии...» (п. 2). У Административного совета будет возможность обсудить выполнение этой стратегии, когда он будет рассматривать документы о реализации программы МОТ в 2002-03 годах, а также предложения по Программе и бюджету на двухлетие 2004-05 годов, которые будут представлены к рассмотрению на 286-й сессии (март 2003 г.).
- 16.** Как и другие резолюции Конференции, Резолюция о достойном труде и неформальной экономике распространяется Генеральным директором по обычным каналам.

Женева, 15 октября 2002 г.

Приложение

Резолюция о достойном труде и неформальной экономике

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою 90-ю сессию 2002 года,

проведя общее обсуждение на основе Доклада VI *Достойный труд и неформальная экономика*;

1. Принимает следующие заключения;

2. Предлагает Административному совету принимать их должным образом во внимание при планировании будущей деятельности, направленной на сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике и просить Генерального директора учитывать их как при подготовке Программы и бюджета на двухлетие 2004-05 годов, так и при выделении ресурсов, которые могут иметься в наличии в течение двухлетия 2002-03 годов.

Заключения о достойном труде и неформальной экономике

1. Признавая обязательство МОТ и ее трехсторонних участников, связанное с обеспечением достойного труда в реальной действительности для всех трудящихся и работодателей, Административный совет Международного бюро труда предложил Международной конференции труда рассмотреть вопрос о неформальной экономике. Обязательство, касающееся достойного труда, опирается на содержащееся в Филадельфийской декларации утверждение о праве каждого на «условия свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей». В настоящее время, чтобы восполнить этот дефицит достойного труда, мы пытаемся обратиться к проблеме массы работников и предприятий, которые зачастую лишены признания и защиты в рамках правового регулирования и которые характеризуются высокой степенью уязвимости и нищеты.

2. Содействие достойному труду всех работников, как женщин, так и мужчин независимо от места их работы, требует принятия широкой стратегии: реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда; создания более широких и лучших возможностей для занятости и получения доходов; расширения сферы действия социальной защиты; и укрепления социального диалога. Эти аспекты достойного труда подкрепляют друг друга и составляют комплексную стратегию снижения уровня бедности. Вызов, связанный с сокращением дефицита достойного труда, приобретает самые широкие масштабы именно там, где работа выполняется вне сферы применения правовых и институциональных рамок. В современном мире большинство людей трудятся в неформальной экономике, так как многие из них не могут найти другую работу или открыть свой бизнес в реальном секторе экономики.

3. Несмотря на отсутствие универсального точного или принятого описания или определения термина «неформальная экономика», существует общее понимание относительно того, что речь идет о большом разнообразии условий, в которых действуют трудящиеся, предприятия и предприниматели, но которые характеризуются определенными особенностями. Они сталкиваются с особыми трудностями и проблемами, интенсивность которых может меняться в зависимости от условий, действующих на уровне страны, в сельских районах или в городах. Термин «неформальная экономика» предпочтительнее термина «неформальный сектор», так как действующие в этой сфере работники и предприятия не входят в какой-то один сектор экономической деятельности, но охватывают множество секторов. Однако термин «неформальная экономика» не в полной мере раскрывает связи, «серые» зоны и взаимозависимость, которые существуют между деятельностью в реальном секторе и в неформальной экономике. Термин «неформальная экономика» относится ко всей экономической деятельности работников и экономических объектов, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются

официальными правовыми положениями. На их деятельность не распространяется законодательство, что означает, что они находятся за пределами сферы действия официального законодательства; либо они не охватываются существующей практикой, когда не применяется и не обеспечивается выполнение положений официального законодательства, в рамках которого они действуют; либо действующее законодательство не способствует его применению, поскольку это нецелесообразно, связано с большими административными трудностями или чрезмерными затратами. В деятельности МОТ необходимо учитывать концептуальные трудности, возникающие в связи с этим большим разнообразием.

4. В неформальной экономике заняты как наемные работники, так и работники, действующие на свой страх и риск. В большинстве случаев последние находятся в таком же нестабильном и уязвимом положении, как и наемные работники, причем часто они могут меняться местами. В связи с отсутствием защиты, прав и представительства эти работники часто остаются в тисках бедности.

5. В некоторых странах термин «неформальная экономика» подразумевает частный сектор. В ряде других стран это считается синонимом «подпольной», «теневой» или «серой» экономики. Однако большинство работников и предприятий, действующих в неформальной экономике, производят легальные товары и услуги, хотя иногда и с нарушением правовых процедурных требований, например связанных с условиями регистрации или соблюдения иммиграционных формальностей. Эту деятельность следует отличать от преступной и нелегальной деятельности, такой как производство и оборот наркотиков, так как это является предметом уголовного права и не относится к сфере регулирования или защиты трудового или коммерческого права. Могут также существовать «серые» зоны, когда экономическая деятельность имеет особенности, присущие как реальной, так и неформальной экономике, например, когда работники реального сектора получают недекларируемое вознаграждение, или когда заработная плата и условия труда работников, занятых на предприятии реального сектора, схожи с положением, которое отмечается в неформальной экономике.

6. Неформальная экономика поглощает работников, которые в ином случае остались бы без работы или доходов, особенно в развивающихся странах, в которых отмечается высокий и постоянно растущий уровень рабочей силы, например в странах, где в результате программ структурной перестройки осуществляются увольнения работников. Большинство людей идут в неформальную экономику не по своему выбору, а из необходимости выжить. Именно в условиях высокой безработицы, неполной занятости и нищеты неформальная экономика обеспечивает существенный потенциал формирования рабочих мест и доходов из-за относительно легкого доступа и низкого уровня требований, предъявляемых к образованию, квалификации, технологии и капиталам, но создаваемые таким образом рабочие места часто не удовлетворяют критериям достойного труда. Неформальная экономика помогает также удовлетворять потребности бедных потребителей, обеспечивая им доступные товары и услуги по низким ценам.

7. Трудящиеся и экономические объекты в рамках неформальной экономики могут также обладать большим предпринимательским потенциалом. Работники в неформальной экономике обладают также широким набором квалификаций. Многие лица, занятые в неформальной экономике, обладают реальными способностями к ведению бизнеса, проявляют творческий подход, динамизм и стремление к новаторству и такой потенциал мог бы процветать в случае устранения некоторых препятствий. Неформальная экономика могла бы также служить в качестве инкубатора для развития делового потенциала и создания возможностей для приобретения квалификации на рабочем месте. При наличии эффективных стратегий она может служить переходной базой для получения доступа и выхода в реальную экономику.

8. Во многих, как промышленно развитых, так и развивающихся странах существуют связи между изменениями в организации труда и ростом неформальной экономики. Работники и экономические объекты все чаще применяют гибкие методы организации труда, в том числе используя внештатных работников и субподряд; некоторых из них можно обнаружить на периферии ключевого предприятия или на самом начальном этапе производственной цепи, где отмечается дефицит достойного труда.

9. Дефицит достойного труда больше всего проявляется в неформальной экономике. С точки зрения незащищенных работников негативные аспекты труда в неформальной экономике намного перевешивают ее позитивные элементы. Работники неформальной экономики не получают признания, нигде не зарегистрированы, их деятельность никем не регулируется и они не имеют защиты в соответствии с законодательством ни в трудовой, ни в социальной

сфере, например, когда их статус занятости четко не определен и они не могут в полной мере пользоваться своими основными правами и защищать их. Поскольку они, как правило, не являются членами каких-либо организаций, то их практически никто не представляет на коллективных переговорах с работодателями или государственными властями. Работа в неформальной экономике часто осуществляется на мелких предприятиях или на неопределенных рабочих местах, условия труда на которых характеризуются отсутствием охраны и гигиены труда, низким уровнем квалификации и производительности труда, низкими или нерегулярными доходами, продолжительным рабочим временем и отсутствием доступа к информации, рынкам, финансам, профессиональной подготовке и технологии. Особенностью работников неформального сектора может быть их различная степень зависимости и уязвимости.

10. Несмотря на то, что большинство работников неформальной экономики подвергаются самым большим рискам и поэтому больше всего нуждаются в социальной защите, они, как правило, лишены ее и не имеют никакого социального обеспечения ни со стороны своего работодателя, ни со стороны правительства. Вне рамок традиционного охвата социальным обеспечением работники неформальной экономики не имеют социальной защиты в таких областях, как образование, повышение квалификации, профессиональная подготовка, медицинское обслуживание и уход за детьми, которые имеют особое значение для работающих женщин. Отсутствие социальной защиты является важным аспектом социальной изоляции работников неформальной экономики.

11. Некоторые лица, занятые в неформальной экономике, получают более высокие доходы, чем работники реальной экономики, однако характерной особенностью работников и экономических объектов неформальной экономики в целом является бедность, ведущая к бессилию, социальной изоляции и уязвимости. Большинство работников и экономических объектов в неформальной экономике лишены имущественных прав, что мешает их доступу как к капиталам, так и к кредитам. Они сталкиваются с трудностями при доступе к правовым и судебным системам для обеспечения соблюдения контрактов и практически не имеют доступа к государственной инфраструктуре и пособиям. Они уязвимы перед преследованиями, включая сексуальные домогательства, и перед другими формами эксплуатации и злоупотреблений, включая коррупцию и взяточничество. Женщины, молодежь, мигранты и пожилые работники особенно уязвимы перед лицом самого серьезного дефицита достойного труда в неформальной экономике. Характерно то, что детский труд и долговая кабала отмечаются именно в неформальной экономике.

12. Незарегистрированные предприятия, деятельность которых не регулируется, часто не платят налогов, а также не выплачивают всех положенных пособий работникам, что ставит таким образом другие предприятия в условия недобросовестной конкуренции. Кроме того, работники и экономические объекты неформальной экономики не всегда вносят вклад в систему налогообложения, хотя часто это объясняется их бедностью. Такое положение может лишить правительство государственных доходов и ограничить тем самым его потенциал для расширения сферы охвата социального обеспечения.

13. В целях содействия достойному труду необходимо устранить негативные аспекты неформальной экономики, обеспечивая в то же время возможности для поддержания жизненного уровня и сохранения предпринимательского потенциала, а также содействуя защите работников и экономических объектов и их вовлечению в основное русло экономической деятельности. Обеспечению прогресса в области признания и защиты достойного труда может способствовать лишь выявление и устранение основных причин возникновения неформального характера деятельности и препятствий, мешающих направить ее в основное русло экономической и социальной сферы.

14. Неформальный характер деятельности связан прежде всего с вопросами управления. Рост неформальной экономики часто можно объяснить отсутствием надлежащей эффективной макроэкономической и социальной политики, неправильным направлением ее развития или плохой ее реализацией, а также зачастую ее разработкой без проведения трехсторонних консультаций; отсутствием стимулирующих правовых и организационных рамок; а также отсутствием надлежащих методов управления для обеспечения эффективного осуществления политики и законодательства. Если макроэкономическая политика, в том числе политика структурной перестройки, экономической реструктуризации и приватизации, не в достаточной степени ориентированы на решение проблем занятости, то это приводит к сокращению рабочих мест в реальной экономике или к тому, что там не создается адекватное количество новых рабочих мест. Отсутствие высоких и устойчивых темпов экономического роста

препятствует потенциалу правительств содействовать переходу из неформальной экономики в реальный сектор за счет создания большего количества рабочих мест в основном экономическом секторе. Многие страны не проводят четкую политику создания рабочих мест и развития бизнеса; они считают вопросы количества и качества рабочих мест второстепенными, а не факторами, определяющими экономическое развитие.

15. В надлежащих обстоятельствах торговля, инвестиции и технологии могут предложить развивающимся странам и странам с переходной экономикой возможности для сокращения пропасти, которая отделяет их от передовых промышленно развитых стран, и могут способствовать созданию качественных рабочих мест. Однако проблема заключается в том, что в настоящее время процесс глобализации не является в достаточной степени всеобъемлющим или справедливым; получаемые блага не доходят до достаточного количества людей, особенно до наиболее нуждающихся. Процесс глобализации обнажает плохие методы руководства. Торговля, не опирающаяся на экспортные субсидии, искажающие условия на рынке, на недобросовестную практику или принимаемые в одностороннем порядке меры, содействовала бы повышению уровня жизни и улучшению условий труда в развивающихся странах и способствовала бы сокращению дефицита достойного труда в неформальной экономике.

16. Поскольку отличительной особенностью работников и предприятий неформальной экономики служит то, что часто они не получают признания, их деятельность не регулируется и они не защищены законом, то ключевую роль играют правовые и институциональные рамки страны. Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и ключевые трудовые нормы относятся как к неформальной, так и к реальной экономике. Однако некоторые работники оказываются в неформальной экономике, так как они не охватываются должным образом национальным трудовым законодательством или не обеспечивается его эффективное применение, частично из-за практических трудностей, с которыми сталкивается инспекция труда. В трудовом законодательстве часто не учитываются реалии современной организации труда. Нечеткие определения наемных работников и служащих могут иметь неблагоприятные последствия с точки зрения рассмотрения работника в качестве самозанятого работника, не подпадающего под сферу защиты трудового законодательства.

17. Отсутствие надлежащих правовых и административных рамок, которые не гарантируют и не защищают свободу объединения, затрудняет организацию работников и работодателей. Демократические независимые организации наемных работников, основанные на членском составе, а также организации трудящихся, работающих на свой собственный страх и риск, самозанятых лиц или работодателей в неформальной экономике, порой лишены возможности действовать в соответствии с местным или национальным законодательством и часто не получают признания и исключаются из институтов и процедур социального диалога, либо недопредставлены в них. Без соответствующей организации и представительства лица, занятые в неформальной экономике, как правило, не имеют доступа к широкому кругу других прав в сфере труда. Они не могут защищать свои интересы в сфере занятости за счет коллективных переговоров или лоббировать политиков по таким вопросам, как доступ к инфраструктуре, обеспечение имущественных прав, налогообложение и социальное обеспечение. Женщины и молодежь, которые составляют основную массу работников неформальной экономики, в большей степени лишены представительства и права голоса.

18. Экономические объекты действуют в неформальной экономике в основном только по той причине, что слабое и плохо приспособленное законодательство и чрезмерные налоги влекут за собой завышенные издержки, связанные с формализацией, а также из-за барьеров, мешающих выходу на рынок, и отсутствия доступа к информации, касающейся рынка, доступа к государственным службам, страховке, технологии, профессиональной подготовке, что лишает их возможности пользоваться преимуществами реальной экономики. Законодательство вынуждает экономические объекты нести высокие издержки в связи с заключением сделок и необходимостью соблюдать правовые акты, которые к тому же носят открыто ограничительный характер или заставляют иметь дело с коррумпированной или неэффективной бюрократией. Отсутствие надлежащей системы прав собственности и имущественных прав, приспособленных к ситуации, в которой находятся бедные слои населения, мешает созданию продуктивного капитала, необходимого для развития бизнеса.

19. Неформальный характер деятельности можно также объяснить рядом других социально-экономических факторов. Бедность ограничивает реальные возможности и исключает любой реальный выбор в пользу достойного и защищенного труда. Низкие и нерегулярные

доходы, а зачастую и отсутствие государственной политики, не позволяют людям инвестировать в образование и повышение квалификации, что необходимо для расширения своих собственных возможностей в получении работы и повышении производительности своего труда, а также служат барьером для стабильной оплаты взносов в системы социального обеспечения. Отсутствие образования (начального и среднего), позволяющего эффективно трудиться в реальной экономике, и то, что профессиональная квалификация, приобретенная в неформальной экономике, не получает признания, служит еще одним барьером для вступления в реальную экономику. Отсутствие приносящей доход занятости в сельских районах заставляет мигрировать в неформальную экономику в городах или в других странах. Пандемия ВИЧ/СПИДа – будь то по причине заболевания, дискриминации или потери взрослого кормильца – подводит семьи и коммуны к черте нищеты и заставляет заниматься неформальной деятельностью только для того, чтобы выжить.

20. Расширение бедности за счет женщин и дискриминация по признаку пола, возраста, этнической принадлежности или инвалидности также служит объяснением тому, почему наиболее уязвимые и обездоленные категории населения обычно оказываются в неформальной экономике. В целом женщинам приходится мириться с тем, что на них возложена тройная ответственность кормильца семьи, выполнения работы по дому, а также ухода за престарелыми членами семьи и за детьми. Женщины становятся также жертвами дискриминации с точки зрения возможности получения образования и профессиональной подготовки, а также доступа к другим экономическим ресурсам. Поэтому женщины чаще, чем мужчины, оказываются в неформальной экономике.

21. Дефицит достойного труда часто появляется в связи с неэффективным управлением, а потому правительство обязано играть здесь основную роль. Большое значение имеют политическая воля и целеустремленность, а также структуры и механизмы, обеспечивающие правильное управление. Конкретные законы, политика и программы, направленные на исключение причин для неформальной экономики, на включение в сферу защиты всех трудящихся и на разрушение барьеров, препятствующих вхождению в реальную экономику, могут варьироваться в зависимости от страны и обстоятельств. Их формулирование и осуществление должно проводиться с участием социальных партнеров и тех групп в неформальной экономике, на которые они направлены. Эти меры не должны ограничивать возможности для тех, кто не имеет других средств к существованию, особенно в странах, ставших жертвами крайней бедности и имеющих большую и быстро растущую рабочую силу. Здесь, однако, речь не может идти о занятости любой ценой или при любых обстоятельствах.

22. Законодательство является важным инструментом для решения столь важного вопроса, как вопрос признания и защиты трудящихся и работодателей в неформальной экономике. Все трудящиеся, независимо от статуса занятости и места работы, должны иметь возможность пользоваться своими правами и защищать их, что провозглашено в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и в основных трудовых нормах. Для того чтобы трудовое законодательство обеспечивало надлежащую защиту всем трудящимся, правительства должны иметь стимулы для анализа эволюции трудовых отношений, а также идентификации всех трудящихся и обеспечения им надлежащей защиты. Первейшей задачей здесь должно быть искоренение детского и кабального труда.

23. Неформальная экономика создает условия для использования детского труда. Детский труд является одним из ключевых факторов неформальной экономики. Он подрывает стратегии создания занятости и снижения уровня бедности, а также программы общего образования и профессиональной подготовки, наряду с перспективами развития стран. В промышленно развитых странах также существует практика детского труда. Для искоренения детского труда необходимо добиться снижения уровня бедности, обеспечения надлежащих методов руководства, эффективного применения законодательства, улучшения доступа к всеобщему образованию и социальной защите. Необходимо обеспечить приверженность социальных партнеров и сотрудничество между ними для содействия основополагающим правам и программе перевода рабочих мест из неформальной экономики в основное русло экономической жизни. Ключом к успешному упразднению детского труда служит создание большего количества качественных рабочих мест для взрослых.

24. Правительства несут ответственность за создание на национальном и местном уровнях условий, способствующих осуществлению прав в отношении представительства. Национальное законодательство должно гарантировать и защищать свободу всех трудящихся и работодателей, независимо от того, где и как они трудятся, на создание и вступление в

организации по своему собственному выбору без опасения стать объектом репрессалий или запугивания. Следует исключить препятствия на пути к признанию законных, демократических, доступных, открытых и подотчетных организаций с участием трудящихся и работодателей в неформальной экономике, с тем чтобы они могли участвовать в структурах и процессах социального диалога. Государственные органы власти должны включить в повестку дня дебатов о государственной политике в этой области вопрос о таких организациях и предоставить им доступ к службам и инфраструктуре, без которых они не могут действовать эффективным и реальным образом, и защитить их от необоснованных или дискриминационных преследований.

25. Политика и программы должны иметь главной целью интеграцию обездоленных трудящихся и экономических объектов в реальную экономику и в общество, что снизит их уязвимость и уровень их социальной изоляции. Это означает, что программы, касающиеся неформальной экономики, в частности программы в области образования, профессиональной подготовки, микрофинансирования и т.д., должны составляться и осуществляться с одной главной целью, а именно с целью интеграции трудящихся или экономических объектов неформальной экономики в реальную экономику, с тем чтобы они вошли в правовые и институциональные рамки. Для того чтобы эти политика и программы имели под собой эффективную основу, следует правильно сфокусировать и надлежащим образом разработать цели для научно-исследовательской деятельности в области статистики и в других областях.

26. Правительства должны обеспечить такие макроэкономические, социальные, правовые и политические условия, которые способствуют созданию в широких масштабах достойных рабочих мест и условий для развития предприятий. Правительства должны практиковать динамичный подход к превращению достойной занятости в центральный вопрос политики социально-экономического развития, а также к созданию условий, стимулирующих нормальное функционирование рынков труда и его институтов, в том числе систем информации о рынках труда и кредитных учреждений. Для увеличения числа рабочих мест и повышения их качества особое внимание следует обратить на инвестиции в человека, особенно в наименее защищенных людей – в их образование, обучение профессиональным навыкам, непрерывное обучение, охрану их здоровья и безопасности – и на стимулирование их предпринимательской деятельности. Стратегии снижения бедности, в частности документы по стратегии снижения бедности, следует конкретно направить на решение проблем, стоящих перед неформальной экономикой. Мерой успеха этих стратегий должно быть появление новых рабочих мест. Во многих развивающихся странах необходимо укреплять политику развития сельских районов и политику в области сельского хозяйства, в том числе содействовать созданию необходимых для развития кооперативов правовых основ. Следует особо учитывать то обстоятельство, что женщины, работающие в неформальной экономике, выполняют семейные обязанности, и облегчить им переход к занятости в реальной экономике.

27. Благоприятные политические и правовые условия ведут к снижению издержек по созданию и эксплуатации предприятий. В круг таких условий входят упрощенные процедуры регистрации и лицензирования, соответствующие нормативные акты, продуманное и справедливое налогообложение. Эти условия усиливают также преимущества, которые дает оформленная в полном соответствии с законодательством регистрация предприятия. В число таких преимуществ входят облегченный доступ к коммерческим клиентам, более благоприятные условия получения кредитов, правовая защита, обеспечение соблюдения условий контрактов, доступ к технологиям, субсидиям, иностранной валюте и на местные и международные рынки. Кроме того, такие условия не позволяют предприятиям реальной экономики сползать в неформальную экономику. Это облегчает деятельность только что созданных предприятий на начальном этапе и содействует переходу малых предприятий в реальную экономику и созданию ими новых рабочих мест, не снижая при этом норм в сфере труда. Это повышает также доходы государства.

28. Еще одним важным приоритетом является создание единых правовых, судебных и финансовых рамок, позволяющих превращать права на имущество в производительный капитал посредством его продажи, сдачи внаем или использования в качестве залога. При проведении реформы законодательства, касающегося прав собственности, особое внимание следует обратить на гендерное неравенство в правах, относящихся к владению собственностью и контролю над ней.

29. Принимая меры, направленные на удовлетворение нужд неимущих и незащищенных групп в неформальной экономике, следует опираться и проводить в жизнь заключения о социальном обеспечении, принятые на 89-й сессии Международной конференции труда в

2001 году. Именно правительства несут главную ответственность за расширение охвата социальным обеспечением, в частности за распространение его на те группы в неформальной экономике, которые в настоящее время исключены из него. Микрострахование и другие мероприятия на уровне общин важны, но их следует проводить таким образом, чтобы они не входили в противоречие с мерами по расширению сферы охвата национальных систем социального обеспечения. Политика и инициативы в вопросе расширения сферы охвата не должны выпадать из контекста комплексной национальной стратегии в области социального обеспечения.

30. Осуществление прав и мер защиты требует поддержки в виде совершенствования систем инспекции труда и обеспечения легкого и беспрепятственного доступа к юридической помощи и судебной системе. Необходимо предусмотреть также положения, касающиеся экономных с точки зрения затрат методов разрешения споров и обеспечения обязательного выполнения контрактов. Национальные правительства и местные органы власти должны повышать эффективность работы административных органов, искоренить коррупцию и притеснения, обеспечить гласное и последовательное применение законодательства, соблюдение обязательств по контрактам и уважение прав трудящихся и работодателей и их защиту.

31. Важной задачей организаций работодателей и трудящихся является усиление представительства во всей неформальной экономике. Трудящиеся и работодатели в неформальной экономике могут вступать в существующие профсоюзы и организации работодателей или отдать предпочтение созданию своих собственных организаций. И в том, и в другом случае организации работодателей и трудящихся играют исключительно важную роль: они обеспечивают рост численности своего членского состава и расширяют услуги, оказываемые ими работодателям и трудящимся в неформальной экономике, а также стимулируют и поддерживают создание и развитие новых представительных организаций, основанных на принципах членства, доступности, открытости, подотчетности и демократического управления, в частности путем привлечения их к процессам социального диалога.

32. Организации как работодателей, так и трудящихся могут играть видную роль в привлечении внимания всех социальных партнеров к необходимости исключения главных причин, вызывающих к жизни явление неформальности, и преодоления препятствий, мешающих переходу к экономической и социальной деятельности в реальной экономике. Они могут также оказывать на государственные органы власти воздействие с целью создания действующих гласным образом учреждений и структур для оказания услуг неформальной экономике и налаживания связей с ней. Следует широко распространять и обмениваться опытом в проведении современных стратегий и эффективной практики, которые организации работодателей и профсоюзы во всем мире используют для налаживания связей с трудящимися и предприятиями в неформальной экономике, для поощрения их к вступлению в эти организации, для их организации и оказания им содействия.

33. Организации работодателей в сотрудничестве с другими соответствующими организациями или при их посредничестве могут оказывать работающим в неформальной экономике предпринимателям содействие, используя для этого разнообразные и эффективные средства, в частности путем предоставления им доступа к информации, которую им было бы трудно получить иными средствами, касающейся, например, нормативных актов, принятых правительством, или рыночных возможностей, а также путем предоставления доступа к финансовым средствам, страхованию, технологии и прочим ресурсам. Они могут оказывать поддержку и базовые услуги предприятиям в таких областях, как повышение их производительности, развитие предпринимательских навыков, управление кадрами, бухгалтерский учет и т.п. Они могут оказать помощь в планировании лоббистской деятельности, особенно в отношении удовлетворения нужд малых и микропредприятий. И что еще важнее, организации работодателей могут выступать в качестве посредника для установления контактов между предприятиями неформальной экономики и предприятиями реального сектора, так как в процессе глобализации расширяются возможности для установления таких контактов. Они могут также инициировать мероприятия, приспособленные к нуждам неформальной экономики, что может дать такие весомые результаты, как улучшение охраны и гигиены труда, налаживание сотрудничества между трудящимися и администрацией или повышение производительности.

34. Профсоюзы, прибегая к учебным и общедоступным программам, могут привлечь внимание трудящихся в неформальной экономике к важности коллективного представительства. Они могут также принять меры к тому, чтобы коллективные договоры распространялись на трудящихся неформальной экономики. Поскольку большинство в неформальной экономике составляют женщины, профсоюзы должны создать или приспособить внутренние

структуры, способные поощрять участие и представительство женщин и учитывать их специфические нужды. Профсоюзы могут оказывать трудящимся в неформальной экономике специализированные услуги, включая предоставление информации об их правах в соответствии с законом, проведение проектов в области образования и просвещения, юридическую помощь, обеспечение медицинского страхования, кредитов и ссуд и создание кооперативов. Эти услуги не следует рассматривать, однако, как подмену коллективным переговорам или как средство, помогающее правительствам освободиться от своих обязательств. Требуется также разработать и активно проводить позитивные стратегии, направленные на борьбу против дискриминации во всех ее проявлениях, так как трудящиеся в неформальной экономике особенно беззащитны перед ней.

35. На основе своего мандата, трехсторонней структуры и имеющегося опыта МОТ должна заняться проблемами, связанными с неформальной экономикой. Большими достоинствами обладает подход, основанный на концепции дефицита достойного труда, который необходимо использовать и впредь. Подход МОТ должен отражать разнообразие ситуаций и причин, лежащих в основе неформальной экономики. Этот подход должен иметь всеобъемлющий характер и включать вопросы содействия правам, достойной занятости, социальной защите и социальному диалогу. Он должен быть сосредоточен на оказании помощи государствам-членам в решении проблем управления, расширения занятости и снижения уровня бедности. МОТ должна учитывать концептуальные трудности, связанные с большим разнообразием условий в неформальной экономике.

36. Усилия МБТ должны быть направлены на:

- a) обеспечение лучшего удовлетворения потребностей трудящихся и экономических объектов в неформальной экономике, причем это необходимо осуществлять в рамках всей Организации, включая уже проводимые политические мероприятия и программы;
- b) укрепление своего трехстороннего подхода во всех мероприятиях в этой области, особенно для обеспечения тесных консультаций и активного привлечения Бюро по деятельности в интересах работодателей и трудящихся ко всем аспектам программы работы, в частности к ее разработке;
- c) реализацию определенной и наглядной программы работы, подкрепленной необходимыми средствами, которая позволит приобрести соответствующий опыт, в том числе с помощью экспертов по вопросам деятельности трудящихся и работодателей;
- d) обеспечение логической и комплексной связи с основными стратегическими задачами и программами ИнФокус МОТ, с Программой достойного труда, Декларацией об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизмом ее реализации, Всемирной программой занятости, а также на достижение общих целей гендерного равенства и снижения уровня бедности; на использование multidisciplinary подходов и опыта всех четырех технических секторов, обеспечивая эффективное взаимодействие между всеми секторами и полевыми структурами. Необходимо также установить связи с важными международными инициативами, такими как Цели развития тысячелетия и Программа занятости молодежи;
- e) новаторскую и эффективную организацию работы, чтобы сосредоточить частный и/или общий характер знаний, которым располагают специалисты в области трудового права, ликвидации наихудших форм детского труда, равных возможностей, социальных аспектов глобализации, инспекции труда, социального диалога, социальной защиты, развития малых и микропредприятий, а также политики в области занятости, с опытом специалистов по вопросам деятельности трудящихся и работодателей в целях подготовки конкретных стратегий, направленных на решение выявленных причин и последствий дефицита достойного труда, что содействовало бы снижению уровня бедности;
- f) обеспечение того, чтобы мероприятия в области технической помощи способствовали интеграции работников и экономических объектов неформальной экономики в основное русло экономики и чтобы эта помощь разрабатывалась с целью получения именно этого результата;
- g) обеспечение отражения этих проблем в программе и бюджете, а также в приоритетных направлениях оказания технической помощи и подкреплялись адекватными средствами из регулярного бюджета и внебюджетных источников.

37. Программа деятельности МОТ и ее техническая помощь должны включать следующие конкретные приоритетные области:

- a) оказание помощи государствам-членам в разработке и осуществлении, на основе консультаций с организациями работодателей и трудящихся, национальной политики, направленной на перевод работников и экономических объектов из неформальной экономики в реальную;
- b) особый акцент на устранение препятствий, мешающих реализации всех основополагающих принципов и прав в сфере труда, включая препятствия, касающиеся правовых и институциональных основ;
- c) выявление препятствий, мешающих применению трудовых норм, которые больше всего относятся к работникам неформальной экономики, и оказание помощи трехсторонним участникам в разработке законодательства, политики и формировании институтов, которые обеспечили бы применение этих норм;
- d) выявление правовых и практических препятствий, мешающих формированию организаций трудящихся и работодателей в неформальной экономике и оказание им помощи в организации;
- e) сбор и распространение примеров и моделей передовой практики, касающихся новаторских и эффективных стратегий, используемых организациями работодателей и профсоюзами для привлечения, набора и организации трудящихся и экономических объектов в неформальной экономике;
- f) осуществление программ и политических мер, направленных на создание достойных рабочих мест и обеспечение возможностей для получения образования, повышения квалификации и профессиональной подготовки, чтобы помочь трудящимся и работодателям перейти в реальный сектор экономики;
- g) использование целенаправленных действий в отношении тех областей неформальной экономики, где широко применяется детский труд, чтобы оказать содействие государствам-членам в разработке и реализации политики и программ упразднения детского труда;
- h) применение политики и программ МОТ в целях повышения потенциала для трудоустройства, повышения квалификации и профессиональной подготовки, повышения производительности труда и развития предпринимательских навыков, чтобы помочь удовлетворить массовый спрос на рабочие места и повысить уровень жизни за счет методов, которые обеспечивают соблюдение трудовых норм и позволяют включиться в основное русло экономического и социального развития;
- i) оказание помощи государствам-членам в разработке соответствующих правовых и регулирующих рамок, содействующих гарантии имущественных прав и прав на владение активами, а также поощрение и поддержка действий по созданию предприятий и обеспечению их устойчивого развития и перехода из неформальной экономики в реальную;
- j) выдвигание на передний план проблем и решений, касающихся неформальной экономики, в области стратегии снижения бедности, в частности за счет стратегических документов по снижению бедности;
- k) содействие обновлению кампании, согласованной на Международной конференции труда в 2001 году, с целью совершенствования и распространения сферы охвата систем социального обеспечения на все категории населения, нуждающиеся в социальной защите, особенно на лиц, занятых в неформальной экономике, в частности за счет развития и претворения в жизнь таких новаторских идей, как Глобальная социальная компания;
- l) решение проблем дискриминации в неформальной экономике и обеспечение того, чтобы политика и программы были конкретно нацелены на наиболее уязвимые категории населения, особенно на женщин, молодых работников, впервые ищущих рабочее место, пожилых уволенных трудящихся, мигрантов и лиц, пострадавших в результате ВИЧ/СПИДа;
- m) дальнейшее развитие понимания взаимосвязей между неформальной экономикой и феминизацией труда, а также выявление и осуществление стратегий для обеспечения того, чтобы у женщин были равные возможности для получения достойной работы и использования преимуществ, связанных с ней;
- n) оказание помощи государствам-членам в сборе, анализе и распространении сопоставимых и детализированных статистических данных относительно масштабов, структуры и

вклада неформальной экономики, что помогло бы выявлять конкретные категории работников и экономические объекты, а также их проблемы в неформальной экономике и способствовало бы формулированию соответствующей политики и программ;

- o) расширение базы знаний по проблемам управления в неформальной экономике, по их решению и по передовой практике рассмотрения этих вопросов;
- p) сбор и распространение информации о переходе в реальную экономику, об условиях, содействующих такому переходу, и о ключевых факторах, обеспечивающих успех;
- q) занятие ведущего места в сотрудничестве с другими соответствующими институтами, опыт которых мог бы дополнять опыт МОТ в решении проблем неформальной экономики;
- г) сотрудничество с другими международными организациями, включая ООН и Бреттон-Вудские институты, содействие диалогу во избежание дублирования, выявление опыта и обмен им, причем МОТ должна играть ведущую роль.