



Международная
организация
труда

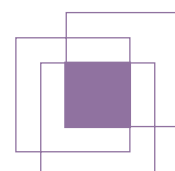
Достойный труд и неформальная экономика



Грейс моет окна строящихся зданий в Дар-эс-Саламе. Она получает поденную плату. Танзания.

1.1 ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

■ В материалах этой главы рассматриваются основные вопросы, темы и концепции, относящиеся к аналитическим аспектам неформальной экономики. В них излагается комплексный и всеобъемлющий подход МОТ к пониманию неформальности и разработке стратегий, направленных на ее преодоление. В конце представлено описание основ диагностики и анализа, используемых МОТ для изучения особенностей неформальности в условиях разных стран и для содействия разработке эффективных мер политики.



ГЛАВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Консенсус по вопросам неформальности, достигнутый на Международной конференции труда (МКТ) в 2002 году
- Что такое неформальная экономика
- Кто занят в неформальной экономике
 - Категории работников
 - Конкретные группы
- Что порождает неформальность
 - Бедность
 - Низкая поглощающая способность промышленного сектора
 - Стремление к гибкости
 - Изменение структуры производства
 - Реструктуризация экономики
 - Споры о регулировании вопросов труда
 - Экономические кризисы
- Достойный труд и неформальная экономика
- Выход из неформальности
- Уточнение комплексного подхода

■ Консенсус по вопросам неформальности, достигнутый на Международной конференции труда (МКТ) в 2002 году. МОТ является одной из ведущих организаций, изучающих проблемы неформальности с самого начала «открытия» этого явления в 70-х годах прошлого столетия¹ (см. вставку ниже). В течение последних трех десятилетий неформальная экономика была предметом многочисленных исследований и политических споров, а понимание ее масштабов значительно эволюционировало по сравнению с узким термином «неформальный сектор», который применялся в прошлом. На фоне ее сохранения и роста в развивающихся и даже в развитых странах на смену теориям, рассматривавшим ее как временное явление, которое исчезнет в процессе экономического развития, пришли более умеренные воззрения. *Резолюция о достойном труде и неформальной экономике*, принятая Международной конференцией труда (МКТ) в 2002 году, ознаменовала собой прорыв в области анализа; она заложила основу, в которой признается разнообразие и неоднородность субъектов и видов деятельности в неформальной экономике и шире понимаются ее параметры. В Резолюции отмечается, что неформальность существует в самых разных отраслях и, что немаловажно, включает в себя нестабильную и нестандартную занятость в формальной экономике.

Признавая стойкость и динамизм работников и предпринимателей неформальной экономики, трехсторонние участники МОТ (организации работников, работодателей и правительства) на Международной конференции труда 2002 года пришли к широкому консенсусу о необходимости решать проблемы их уязвимости. Субъекты неформальной экономики часто не признаются, не регистрируются и не учитываются в национальной статистике. Но даже в случае регистрации они могут находиться вне досягаемости системы социальной защиты, трудового законодательства и мер защиты на рабочем месте. Их статус занятости может быть неоднозначным, что усугубляет их ограниченную защищенность по закону. Часто у них нет своих организа-

Трехсторонний консенсус, который сложился после обсуждения на Международной конференции труда в 2002 году, позволил углубить понимание неформальности, оценить ее масштабы и разнообразие и, что особенно важно, поставить задачу преодоления неформальности.

Неформальность предполагает целый ряд факторов уязвимости и дефицит достойного труда.

¹ В 1972 году миссия МОТ по вопросам занятости, посетившая Кению, впервые изучила экономическую деятельность за пределами формальной экономики, применив термин «неформальный сектор», который использовал экономист Кит Харт в предыдущем исследовании экономической деятельности в Гане.

Переход к формальным отношениям требует комплексной стратегии, которая позволит направить неформальных работников и предпринимателей в официальные каналы защиты и поддержки при сохранении существующего динамического потенциала.

ций, и в силу этой и других причин они не могут декларировать свои права. Рабочие места могут быть небезопасными и вредными для здоровья, порой опасными для жизни. Несмотря на ненормированный рабочий день, уровни производительности и доходы работников, как правило, низкие. Кроме того, ограниченный доступ к производственным ресурсам, таким как финансирование, земля, имущество, технологии и рынки, может усугубляться низким уровнем квалификации, грамотности и информированности, что вынуждает многих субъектов неформальной экономики выживать, участвуя в маргинальных видах деятельности.

В связи с этим трехсторонние участники МОТ на Международной конференции труда в 2002 году предложили всеобъемлющий комплекс мер, основанный на четырех принципах Программы достойного труда: занятость, права, социальный диалог и социальная защита. Конечная цель заключается в оказании содействия переходу в формальную экономику, постепенно направляя неформальную экономику в русло официальных каналов защиты и поддержки, стремясь при этом сохранить ее существующий динамический потенциал. Анализ первопричин неформальности (см. ниже «движущие силы неформальности») и ее особенностей в конкретных странах показывает, что разрозненные подходы вряд ли дадут устойчивый эффект. Призыв к согласованности политики и к комплексному подходу, прозвучавший на Международной конференции труда в 2002 году, был усилен в *Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года*², в которой констатируется, что четыре принципа достойного труда «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы». Достижение цели выхода из неформальности – это убедительное свидетельство необходимости проведения согласованной политики.

Прежде чем детально рассмотреть комплексную стратегию, содействующую выходу из неформальности, необходимо коснуться вопроса о разном понимании неформальности, так как это может вести к принятию абсолютно разных мер политики (см. вставку ниже); кроме того, необходимо рассмотреть ряд основных концептуальных вопросов, которые содержатся в Резолюции о достойном труде и неформальной экономике, принятой на МКТ в 2002 году.

Разные толкования неформальности

«Традиционный сектор»

Можно сказать, что обсуждение вопросов неформальности началось в 50-е годы прошлого столетия, когда главенствовали экономические теории о «традиционном секторе». Многие экономисты, такие как Артур Льюис и другие, считали, что этот сектор, состоящий из огромных излишков рабочей силы в развивающихся странах, в том числе из мелких торговцев, мелких земледельцев и временных наемных работников, будет постепенно поглощаться современным промышленным сектором по мере развития экономики этих стран. Считалось также, что этот сектор находится на обочине и не связан с формальной экономикой и современным развитием капитализма.

Термин «неформальный сектор»

В начале 70-х годов прошлого столетия экономист-антрополог Кит Харт, изучая Гану, отметил, что «неформальный сектор» не только сохраняется, но и расширяется. Термин «неформальный сектор» получил широкое признание после того, как МОТ использовала его в анализе экономической деятельности в Кении, направив туда в 1972 году миссию, состоящую из ряда специалистов, для оценки ситуации в области занятости. Систематически изучая такие виды деятельности, специалисты МОТ заметили, что они носят непризнанный, неучтенный, незащищенный и нерегулируемый характер. Они обратили внимание, что неформальный сектор включает целый ряд видов деятельности – от маргинального труда в целях выживания до рентабельных предприятий.

2 См. ссылку в разделе «Источники» на Декларацию МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

В последующие десятилетия продолжались споры о природе и причинах существования неформального сектора. Представители двух направлений теоретической мысли видели в нем одну из особенностей докапиталистической экономики. Сторонники **дуализма** (в том числе его представители в МОТ в 70-х годах прошлого столетия) полагали, что неформальный сектор состоит из периферийных видов деятельности, не связанных с формальным сектором. Сохранение крестьянских форм производства объяснялось дисбалансом, при котором предложение труда опережает экономическое развитие, а традиционные навыки не соответствуют новым экономическим возможностям.

Сторонники **легализма** (популяризированного Эрнандо де Сото и другими) считали, что неформальный сектор состоит из микропредпринимателей, стремящихся избежать издержек и ответственности, связанных с официальной регистрацией. Обременительные и сложные правила и затраты душат частное предпринимательство и загоняют его в подполье. Де Сото и другие выступали за права собственности как средство преобразования неформального капитала в реальный.

Сторонники **структурализма** (в том числе Алехандро Портес) утверждали в отличие от апологетов других теорий, что неформальный сектор является одной из характерных черт капиталистического развития. По их мнению, неформальный сектор контролируется и даже эксплуатируется формальным сектором в целях снижения издержек и повышения конкурентоспособности крупных компаний.

Иллегализм тесно связан с неолиберализмом и неоклассической экономикой. С его точки зрения, неформальность – это один из способов, к которым прибегают предприниматели, чтобы избежать уплаты налогов и выполнения нормативных требований на рынке труда. Соответственно, неформальность рассматривается как выбор.

От неформального сектора к неформальной экономике

В течение 90-х годов прошлого столетия на волне нового интереса к неформальному сектору и анализа особенностей неформальности в развитых и развивающихся странах стало очевидно, что неформальность сохраняется и продолжает расти. Это привело к коренному переосмыслению неформального сектора и углубило понимание его масштаба и динамики. В 2002 году Международная конференция труда раздвинула рамки споров о неформальности, концептуально расширив это явление от уровня «отрасли» до масштабов всей экономики и заменив понятие, в основе которого лежит предприятие, на понятие, которое включает в себя не только производственную единицу, но и характеристики рабочего места или работника.

Расширенный взгляд на неформальность дал возможность уточнить и конкретизировать в соответствии с условиями конкретной страны причины и последствия неформальности, ее характеристики и связи с формальной экономикой и формальным регулированием.

Источник: Martha Chen 'Rethinking the Informal Economy, from enterprise characteristics to employment relations', in *Rethinking Informalization, Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*, Edited by Neema Kudva and Lourdes Benería, Cornell University Open Access Repository.

■ **Что такое неформальная экономика.** В Резолюции МКТ 2002 года вместо ранее используемого термина «неформальный сектор» был предложен термин «неформальная экономика», который точнее отражает значительный масштаб и разнообразие этого явления во всем мире. Вместо конкретного определения были предусмотрены рамочные параметры, характеризующие неформальную экономику как «*все виды экономической деятельности, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями*». В их основе лежит понятие «исключение»; оно относится к работникам, которым, по существу, закрыт доступ на биржи труда, дейст-

вующие в рамках признанной системы. Их деятельность часто не находит отражения в национальных счетах и официальной статистике и, как следствие, они невидимы при формировании политики. С этой точки зрения обнаруживаются определенные аспекты неформальности, а именно то, что участников экономической жизни можно считать неформальными в том смысле, что они лишены социальной защиты, не пользуются правами в сфере труда и не имеют представителей и права голоса в сфере труда. Поэтому их обходят стороной выгоды, которые обеспечиваются государством, частными рынками и политическими процессами, и по этой причине неформальная экономика в большей своей части является незащищенной, нестабильной и уязвимой.³

Исключение из основного русла экономической деятельности может происходить по разным причинам, в том числе:

- это касается предложения рабочей силы – из-за внутренних ограничений, обусловленных бедностью, недостаточным накоплением человеческого капитала, например, из-за низкого уровня образования, профессиональной подготовки и способности управлять рисками и доходами. Эти факторы не позволяют работникам найти более продуктивную работу или перекрывают им доступ к финансовым и другим услугам;
- это касается спроса на рабочую силу – из-за политики стимулирования трудосберегающих технологий и капиталоемкого роста, в результате чего государственные и частные учреждения поддержки отворачиваются от малых предприятий и пренебрегают развитием частного сектора.
- это касается внешних условий – из-за глобализации и повышения конкурентоспособности, вынуждающих компании прибегать к атипичным, нестандартным формам организации труда, которые позволяют работодателям экономить на затратах, но усугубляют нестабильность занятости работников.

В литературе различается добровольное и недобровольное исключение; в первом случае речь идет об умышленном уклонении от уплаты налогов и соблюдения нормативов. Сложные вопросы отмены регулирования (и в каких областях должно отменяться регулирование) рассматриваются далее в этой же главе (см. также главы, посвященные международным трудовым нормам, регулированию вопросов труда и неформальным предприятиям). Тем не менее, сам факт исключения свидетельствует о недостатках управления, т.е. о недостатках учреждений, которые не могут удовлетворить потребности и обеспечить возможности населения, несмотря на вверенные им полномочия.

Низкое качество управления – одна из главных причин неформальности.

В Резолюции МКТ 2002 года низкое качество управления рассматривается как одна из главных причин неформальности. Рост неформальности 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»*.⁴

Недостатки в сфере управления ведут к появлению групп работников и предпринимателей, которые не признаются или не защищаются законом. Правовые и институциональные основы, разработка и осуществление которых необходимы для противодействия неформальности, должны обеспечивать регулирование вопросов труда, социальной защиты и предпринимательской деятельности, а также защиту прав собственности, в том

³ С дополнительной информацией можно ознакомиться по ссылке в разделе «Источники» на МОТ 2002. Резолюция и Заключение о достойном труде и неформальной экономике, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г.

⁴ Там же.

числе доступ к финансовому капиталу.⁵ (См. главы раздела, посвященного вопросам регулирования).

■ **Кто занят в неформальной экономике.** Неформальная экономика продолжает расти во всем мире. По оценкам МОТ 2002 года, на неформальную экономику приходилось около 72% занятых в несельскохозяйственной деятельности в странах Африки южнее Сахары, 71% в Азии, 51% в Латинской Америке и 47% в странах Ближнего Востока и Северной Африки. Эти показатели еще выше с учетом населения, занятого в сельском хозяйстве (см. главу об измерении неформальной экономики).

Неформальная экономика традиционно рассматривается как ловушка для женщин и мужчин, которые не могут найти работу в формальной экономике и поэтому вынуждены браться за любую работу или устраиваться самим в мелком, пусть даже маргинальном, бизнесе. Однако не все занятые в неформальной экономике живут в бедности. Кто-то начинал с малого, но благодаря своей инициативе расширил собственное дело и вырвался из бедности. Могут быть и такие компании, которые, действуя в формальной среде, предпочитают вести определенные дела на неформальной основе, например, не сообщая о доходах в налоговые органы или не регистрируя собственников и работников в министерстве труда или системе социального обеспечения. Тем не менее, большинство занятых в неформальной экономике живут бедно и получают низкие доходы; от них «выбор» неформальной экономики зависит в минимальной степени. Даже когда занятые в неформальной экономике зарабатывают больше, чем их коллеги в формальной экономике, в целом ряде вопросов они остаются за рамками биржевого рынка и государственных систем социальной защиты.

● **Категории работников.** Широкие категории работников «неформальной экономики», предложенные в 2002 году, точнее отражают существование не только незарегистрированных и неучтенных предприятий, но и работников с нестабильным статусом занятости независимо от того, работают ли они в формальной или неформальной экономике. Новый термин лучше описывает неформальность с точки зрения производственной единицы и характеристик рабочего места или работника (см. главу об измерении неформальной экономики).

В 2003 году 17-я Международная конференция статистиков труда (МКСТ) уточнила эти категории на основе расширенной концепции. В нее включаются следующие категории работников:

- i. самозанятые работники (работающие самостоятельно без наемных работников), занятые на собственных предприятиях неформального сектора;
- ii. работодатели (самозанятые с наемными работниками), занятые на собственных предприятиях неформального сектора;
- iii. помогающие члены семьи, независимо от типа предприятия;
- iv. члены неформальных производственных кооперативов (без образования юридических лиц);
- v. наемные работники, занимающие неформальные рабочие места, определяемые в соответствии с трудовым правоотношением (в силу законодательства или сложившейся практики их труд не регулируется национальным трудовым законодательством, их доходы не облагаются налогами, и они не имеют доступа к системе социальной защиты или к определенным трудовым льготам (таким как ежегодный оплачиваемый отпуск, бюллетень по болезни и т.д.);
- vi. самозанятые работники, участвующие в производстве товаров исключительно для собственного конечного потребления в домашнем хозяйстве.

Категории работников неформальной экономики, предложенные в 2002 году, точнее отражают существование не только незарегистрированных и неучтенных предприятий, но и работников с нестабильным статусом занятости независимо от того, работают ли они в формальной или неформальной экономике.

⁵ Там же.

Это явилось одним из серьезных нововведений международного статистического сообщества, направленного на сбор данных о неформальности; подробнее о нем речь идет в главе, посвященной вопросам измерения.

- **Конкретные группы.** Неформальная экономика стала последним пристанищем для многих представителей коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, работников с ограниченными возможностями и лиц, страдающих от ВИЧ/СПИДа. Они часто остаются заложниками неформальной экономики, уязвимыми и незащищенными, что связано с дискриминацией в вопросах доступа к формальным рынкам труда.

Сегментация по признаку пола присуща неформальной экономике.

В неформальной экономике несоразмерно представлены также женщины и молодежь; зачастую они находятся на самой последней ее ступени. Бросается в глаза жесткая сегментация по признаку пола: работодатели – в основном мужчины, а помогающие члены семьи – преимущественно женщины. В каждой из этих категорий статуса занятости женщины зарабатывают меньше, чем мужчины. Кроме того, у женщин оплачиваемых часов работы меньше, чем у мужчин, отчасти из-за того времени, которое они посвящают неоплачиваемой работе по уходу за семьей. Ответственность за неоплачиваемую работу, связанную с уходом, усиливает сегментацию рынка труда: женщины могут ограничиваться самозанятым или надомным трудом, даже если в общем итоге они работают дольше и зарабатывают меньше.⁶ Кроме того, женщины, как правило, сосредоточены в «традиционно женских» видах экономической деятельности, таких как пошив одежды и приготовление пищи, за которые часто платят меньше, а насыщение ими рынка выше, чем в других видах экономической деятельности.

Все эти факторы усугубляют опасность обнищания и маргинализации женщин в неформальной экономике. (См. также главу, посвященную вопросам гендерного равенства).

Вставка ниже иллюстрирует явную сегментацию по признаку пола в неформальной экономике. При этом следует отметить, что конкретная структура сегментации различается в зависимости от сложившихся в стране условий.



⁶ Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на ЮНИФЕМ: Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty (Нью-Йорк, 2005 г.), p. 50.

■ **Что порождает неформальность.** Вопреки распространенным ожиданиям того, что неформальная экономика как транзитный пункт для безработных исчезнет после того, как экономика вырастет и поглотит избыточную рабочую силу, опыт многих стран свидетельствует о том, что неформальность сохраняется в странах, где наблюдается уверенный и устойчивый экономический рост. Во многих развивающихся странах возникает более сложная связь: экономический спад толкает людей к неформальной занятости (чтобы выжить), а экономический подъем не может вернуть их в формальную экономику. Феномен экономического роста, при котором не создается рабочих мест, и жизненное значение политики в области занятости как связующего звена между ростом и сокращением масштабов бедности подробно рассматриваются в главе *Модели экономического роста и неформальная экономика*.

● **Бедность.** В основе неформальности лежит множество факторов⁷. В первую очередь, это проблема бедности и ограниченных возможностей работающей бедноты прокормить себя и найти работу. Хотя не все занятые в неформальной экономике живут в бедности, в докладе МОТ *Труд как средство борьбы с нищетой*⁸ отмечается, что неформальность и бедность часто идут рука об руку. Эта связь подробнее рассматривается в предыдущих разделах и в главе *Модели экономического роста и неформальная экономика*. Низкие доходы и ограниченный доступ к государственным учреждениям не позволяют неимущим слоям вкладывать средства в профессионально-техническую подготовку, которая могла бы резко повысить их шансы на трудоустройство, уровень их производительности и защищенности от потери заработков и от других рисков. Отсутствие образования и ограниченное признание профессиональных навыков, полученных в неформальной экономике, также преграждают им путь в формальную экономику, в то время как скудные возможности заработать на жизнь в сельской местности часто вынуждают мигрантов браться за работу на неформальных условиях в городах и в развитых странах. Дискриминация на рынке труда в отношении таких уязвимых групп, как женщины из бедных семей, инвалиды, представители этнических групп и лица, инфицированные ВИЧ/СПИДом, часто обрекает эти семьи и целые группы населения на нищету и борьбу за выживание в неформальной экономике.⁹

● **Низкая поглощающая способность промышленного сектора.** Другим фактором, порождающим неформальность, является неспособность промышленного сектора предоставить работникам более производительные рабочие места. Часто результатом этого становится преобладание низкокачественных рабочих мест в сфере услуг. По мере индустриализации развивающихся стран сопутствующее ей сокращение миграции из сельских районов в города и замедление развития промышленности вширь часто не сопровождаются соразмерным увеличением числа рабочих мест в промышленности. Напротив, большинство рабочих мест, в конечном итоге, создается в сфере услуг. Несмотря на то что занятость в сфере услуг охватывает весь спектр условий труда и размеров заработной платы и включает мелкую торговлю, равно как и сложные финансовые услуги, имеются свидетельства того, что в целом этот сектор во многих регионах мира вносит малый вклад в общий объем создаваемой стоимости. Это говорит о том, что рабочие места, создаваемые в этих отраслях,

Неформальность порождается многочисленными факторами, образующими разные конкретные комбинации в зависимости от условий, существующих в разных странах.

7 Некоторые из этих факторов и тенденций рассматриваются в докладе Генерального директора, подготовленного для 95-й сессии Международной конференции труда в 2006 году. МОТ: *Изменение моделей и структур в сфере труда*, доклад Генерального директора. Доклад I(C), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006 г.

8 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ: *Труд как средство борьбы с нищетой*, Доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия, Женева, 2003 г.

9 МОТ: *Резолюция и Заключение о достойном труде и неформальной экономике*, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г.

могут включать значительное число низкокачественных и малопроизводительных рабочих мест, связанных с неформальной экономикой.¹⁰

- **Стремление к гибкости.** Повышение гибкости организации труда в формальной экономике под давлением глобализации – это еще один фактор, провоцирующий рост неформальности. В прошлом формальные или постоянные трудовые договоры обеспечивали работникам гарантированный стаж, а также определенную стабильность доходов и социального обеспечения. Они ограждали их от рисков, связанных с инвестициями в оборудование, материалы и помещения, поскольку эти расходы ложились на плечи работодателя. Поскольку компаниям приходится действовать на все более конкурентном рынке, они прибегают к гибким формам организации труда, таким как субподрядная, временная или случайная работа.
- **Изменение структуры производства.** В связи с ослаблением торговых и финансовых барьеров одновременно с сокращением затрат на транспорт и связь предприятиям стало проще делить производственные процессы и передавать их субподрядчикам в страны, где стоимость рабочей силы ниже. Об этом свидетельствует тот факт, что в период с 1995 по 2005 годы доля занятых в промышленности в общей численности занятых во всем мире оставалась стабильной на уровне около 21%, и в то же время этот показатель снизился в промышленно развитых странах и увеличился в ряде развивающихся стран, включая Бразилию, Китай, Индонезию, Мексику, Пакистан, Российскую Федерацию, Южную Африку, Таиланд, Турцию и Вьетнам.¹¹
- **Реструктуризация экономики.** В ряде стран процессы реструктуризации экономики, включая приватизацию государственных предприятий и государственных служб, способствовали росту неформальной экономики. Так, в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (не входящих в ЕС) и в Содружестве независимых государств распад советской системы сопровождался высокой безработицей и стремительными миграционными потоками из сельских районов в города без соответствующего увеличения доли промышленных работников. Результатами этого стали высокая доля занятых в сфере услуг, почти не меняющиеся уровни незащищенной занятости и безработицы, а также настроения уныния среди молодежи.
- **Споры о регулировании вопросов труда.** Еще более жаркие споры вокруг неформальности развернулись по вопросам условий регулирования. Сторонники отмены регулирования утверждают, что высокие затраты на выполнение нормативных предписаний ведут к «ригидности рынка труда» и «добровольному выбору неформальности». С их точки зрения, регулирование негативно сказывается на создании формальных рабочих мест и загоняет занятость в подполье. Однако в литературе отсутствуют свидетельства в пользу аргументов сторонников «систематического дерегулирования». Изучив результаты исследований и эмпирические данные, якобы доказывающие наличие связи между жестким регулированием рынка труда и ростом неформальности в течение определенного периода времени, Комиссия по расширению юридических прав бедных слоев населения и особенно ее рабочая группа из независимых экспертов (в том числе из МОТ и Всемирного банка) пришли к выводу, что представленные доказательства неубедительны.¹² Вместо этого Комиссия рекомендовала рассмотреть вопрос об адекватности местной нормативно-правовой

Глобализация и изменение структуры производства оказывают на предприятия огромное конкурентное давление.

Фактические данные не подтверждают тезиса о том, что регулирование порождает неформальность.

10 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ: *Decent Work and the Transition to formalization: Recent Trends, policy debates and good practices, доклад Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: обеспечение перехода к формализации*, Женева, 27-29 ноября 2007 г. (МБТ, 2008 г.)

11 МОТ: *Изменение моделей и структур в сфере труда*, доклад Генерального директора. Доклад I(C), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006 г.

12 Комиссия по расширению юридических прав бедных слоев населения (CLEP) была создана в 2006 году и завершила свою работу в 2008 году. См. *Making the Law Work for Everyone*, том 1, доклад Комиссии по расширению юридических прав бедных слоев населения, и том 2, доклады рабочих групп (Нью-Йорк, CLEP-ПРООН, 2008 г.).

базы, чтобы укрепить ее роль в расширении прав и возможностей тех, кто работает в неформальной экономике. Она также рекомендовала создать и эффективно осуществлять минимальный набор прав, соответствующий Декларации МОТ 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда и даже выходящий за ее рамки.¹³

Несколько национальных исследований, результаты которых были опубликованы в последующие годы, не подтверждают причинно-следственной связи между ростом неформальности и «ригидностью» рынка труда. Одним из последних примеров служит доклад Национальной комиссии по вопросам неорганизованного сектора Индии (НКНС), выпущенный в июне 2009 года.¹⁴ В нем анализируются данные об экономическом росте и занятости в Индии за последнее десятилетие, которые свидетельствуют о том, что низкокачественные и неформальные рабочие места создавались быстрее, чем рабочие места в формальном секторе, в период, когда в стране наблюдались высокие темпы роста и не происходило никакого «затягивания гаек» на рынке труда. Другими словами, рост неформальности, в том числе обеих групп самозанятых и особенно наемных работников формального сектора, нельзя связать с ужесточением регулирования.¹⁵ С другой стороны, как показали недавние исследования МОТ в Бразилии, создание формальных рабочих мест расширяется и ускоряется в то время, когда повышается минимальная заработная плата и укрепляется инспекция труда.¹⁶ Недавнее исследование Всемирного банка в Аргентине не нашло доказательств тезиса о «добровольной неформальной занятости» и показало, как многогранная политика может сдерживать резкий рост неформальности, возникающий вследствие финансового кризиса.¹⁷ (См. также главу, посвященную вопросам регулирования).

Несмотря на отсутствие свидетельств того, что систематическое дерегулирование является соответствующей мерой экономической политики, у регулирования есть аспекты, которые явно необходимо упорядочить, упростить и сделать менее затратными. Например, высокие операционные издержки, чрезмерно обременительные правила, сложные, дорогостоящие и неуместные процессы регистрации, а также коррумпированная или неэффективная бюрократия могут быть серьезными препятствиями на пути к основной экономике.¹⁸

- **Экономические кризисы.** Мировой финансовый кризис оказал новое давление на формальную занятость и, как это часто происходит во время экономических кризисов, провоцирует расширение неформальной экономики. Потери рабочих мест в формальной экономике удваивают давление на и без того уязвимое положение работников неформальной экономики. Неформальную экономику зачастую рассматривают как естественный и гибкий «амортизатор», который может обеспечить неограниченный объем самозанятости и возможностей заработка тем, кто потерял формальные рабочие места. Однако сокращение совокупного спроса во всем мире и в таких ключевых отраслях, как строительство, текстильная промышленность и производство игрушек, влияет и на неформальную занятость и бизнес. Обе эти тенденции усиливают конкурентное давление в неформальной экономике, еще больше сужают возможности получения доходов и снижают их размер. Меры, направленные на восстановление экономической жизни, должны выходить за рамки формальной экономики, чтобы движение к формальным отношениям не повернуло в обратную сторону. Чтобы смягчить долгосрочные последствия кризиса, эти меры должны всесторонне содействовать усилиям неформальных работ-

Исследования в Бразилии и Аргентине показали, как комплекс мер политики может сдерживать рост неформальности и создавать больше формальных рабочих мест.

Необходимо оптимизировать, упростить и повысить экономическую отдачу ряда правил, регулирующих постановку на учет и выдачу лицензий.

Экономический кризис не только расширил неформальную экономику, но и взвалил дополнительное бремя на плечи тех, кто уже оказался в ней.

¹³ Там же.

¹⁴ НКНС: *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, том 1 основного доклада (Дели, Национальная комиссия по вопросам неорганизованного сектора, 2009 г.).

¹⁵ *The informal economy – Think Piece ILO 2009*, внутренняя записка.

¹⁶ См. ссылку в разделе «Источники» на Berg, J. *Laws or Luck: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's*.

¹⁷ На основе *The Informal Economy – Think Piece*, ILO 2009, Internal Note. Всемирный банк и Министерство труда, занятости и социального обеспечения: *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina* (Buenos Aires, WB and Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008).

¹⁸ Резолюция и Заключения МОТ о достойном труде и неформальной экономике, 2002 г.

ников обеспечить себе средства к существованию, преодолеть невзгоды и получить доступ к социальной защите.¹⁹

■ **Достойный труд и неформальная экономика.** Задача МОТ, связанная с расширением возможностей обеспечения достойного и продуктивного труда женщин и мужчин, относится не только к официальному рынку труда, но и ко всем категориям работников и работодателей. В своем докладе на 89-й сессии Международной конференции труда Генеральный директор МБТ подчеркнул, что «именно в неформальном секторе экономики и среди бедноты особо испытывается [эта] потребность. Если мы требуем универсальности [касательного того, что] «все занятые обладают правами в сфере труда» – то нам надлежит решить эти проблемы».²⁰

В 2002 году МКТ вновь подчеркнула эту задачу, указав на необходимость решения проблемы дефицита достойных условий труда в неформальной экономике и призвав к принятию «широкой стратегии [в целях] 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».²¹

Достойный труд стал международно-признанным ориентиром и осознается не только как самоцель, но и как одно из основных средств для достижения целей мирового развития, включая искоренение бедности.

Неформальность и четыре принципа достойного труда (занятость, социальная защита, социальный диалог и права)

Занятость

это необходимость расширения возможностей людей, чтобы они могли находить продуктивную работу и зарабатывать на достойную жизнь. Неформальность и социальная изоляция в сфере занятости означают отсутствие доступа не только к качественным рабочим местам, позволяющим получать достойный доход, но и к средствам, расширяющим возможности игроков неформальной экономики к участию в продуктивной деятельности (таким как профессионально-техническая подготовка, финансовые услуги, рыночная информация), и к политике, открывающей простор для экономической деятельности бедных слоев населения, для использования их активов и расширения рынков их продукции (например, путем развития трудоемких производств и инфраструктуры, доступной территориям и группам населения, проведения недискриминационной торговой политики в отношении товаров, производимых бедными домашними хозяйствами, а также предоставления им доступа к финансовым услугам и рынкам).

Социальная защита от факторов уязвимости

Решая вопросы труда, МОТ несет ответственность за устранение факторов уязвимости и неопределенности, которые лишают людей работы, будь то безработица, утрата средств к существованию, материнство, болезнь или старость.

Неформальность в аспекте социальной защиты означает, что определенные категории работников и предпринимателей, не имея доступа к системе социального обеспечения, становятся уязвимыми к риску внезапного обнищания, что консультативные службы по вопросам безопасности и гигиены труда замыкаются формальными предприятиями и что технологии, создаваемые для улучшения рабочих мест, не учитывают условий и оборудования, все шире используемых в таких местах работы, как частный дом, рынок и малая ферма.

19 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ: Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации, доклад о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости. Доклад VI, МКТ, 98-я сессия, Женева, 2010 г.

20 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ: Сократить дефицит достойного труда: Глобальный вызов, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г., с. 20-21.

21 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2002: Резолюция и Заключение МОТ о достойном труде и неформальной экономике.

Социальный диалог

Право на создание организации, право быть представленным и проведение диалога являются важнейшими условиями для осуществления целого ряда прав в сфере труда. Свобода объединения и социальный диалог – это краеугольный камень демократической системы управления рынком труда. Неформальность и исключение из процесса социального диалога происходят, когда участники неформальной экономики не могут создать свои организации и заявить о своих нуждах и интересах, когда не признаются или, что еще хуже, подавляются организации, создаваемые наемными и самозанятыми работниками, когда участие узурпируется доминирующими интересами за счет работающих и бедных, когда организации работников и работодателей, а также трехсторонние органы не включают в своем составе определенные категории работников и предпринимателей.

Права

Все работающие имеют права в сфере труда, независимо от того, где они работают. МОТ призывает к улучшению условий труда, где бы он ни осуществлялся – в формальной или неформальной экономике, в домашних, общинных или волонтерских условиях, организованными или неорганизованными работниками.

Неформальность с точки зрения прав можно наблюдать среди групп населения, на которые не распространяются трудовое законодательство и регулирование, которые не имеют доступа к механизмам разрешения споров, не могут создавать юридически признанные объединения, находятся вне досягаемости просветительской деятельности по вопросам законодательства и прав, работают в кабальных и несправедливых условиях вне поля зрения государственных надзорных органов.

■ **Последовательные шаги из неформальности.** Достойный труд обеспечивает стройный подход к выявлению тех аспектов неформальности, на которые необходимо обратить внимание (т.е. конкретные элементы достойного труда), а также тех политических и институциональных средств, которые могут способствовать или препятствовать вовлечению в основное русло экономической жизни. Выход из неформальности – это не упрощенный и разовый, а комплексный и последовательный процесс. Цель обеспечения достойного труда обязывает последовательно:

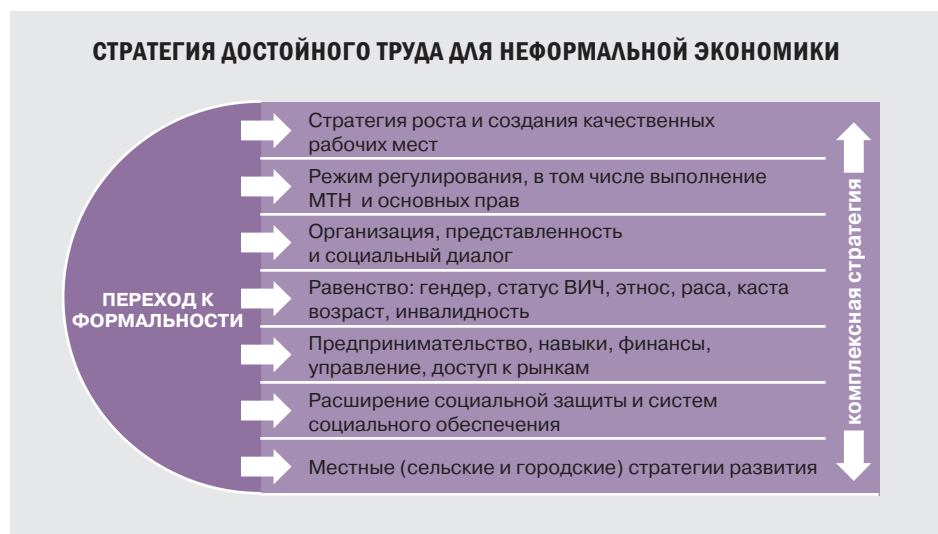
- решать приоритетную задачу сокращения дефицита достойного труда в неформальной экономике в ближайшей перспективе, обеспечивая признание ее участников перед законом, наделяя их правами, предоставляя им юридическую и социальную защиту и гарантируя им представительские права;
- обеспечивать в краткосрочной и среднесрочной перспективе возможность влиться в формальную и защищенную базисную экономику лицам, ищущим работу, и потенциальным предпринимателям;
- обеспечивать в долгосрочной перспективе возможности для создания достаточного числа формальных, защищенных и достойных рабочих мест для всех работников и работодателей.

Хотя целью и вызовом по-прежнему является выход из неформальности, решение представляется не как одномерная схема, а как последовательный подход, который может стимулировать это движение в рамках всеобъемлющей и комплексной стратегии, нацеленной на устранение всех глубоко укоренившихся проблем неформальной экономики.

■ **Уточнение комплексного подхода МОТ.** После принятия Резолюции МКТ в 2002 году МОТ доработала всеобъемлющую основу в ходе последующих обсуждений вопросов политики, в том числе на региональных совещаниях МОТ, на Трехстороннем межрегиональном симпозиуме по вопросам неформальной экономики и в Комитете по занятости и социальной политике Административного совета МБТ. В Резолюции МКТ отмечается, что «... в целях

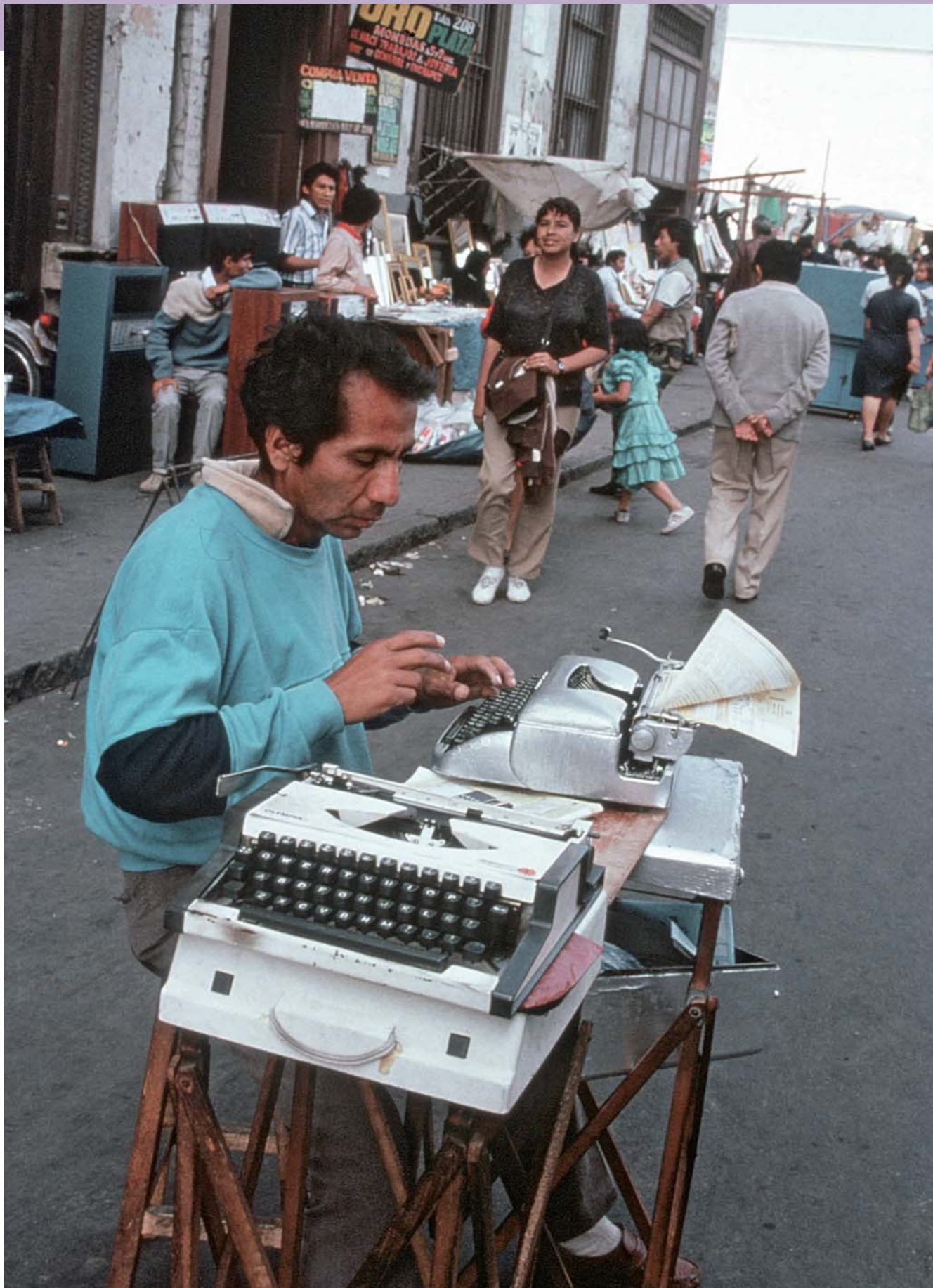
содействия достойному труду необходимо разработать всеобъемлющую и комплексную стратегию, охватывающую целый ряд областей политики, которая будет направлена на преодоление негативных аспектов неформальной экономики при сохранении ее значительного потенциала по созданию рабочих мест и образованию доходов и которая будет способствовать защите работников и экономических единиц неформальной экономики и их включению в базисную экономику».²²

Опираясь на собственные исследования на уровне стран и на оперативную деятельность, МОТ оформила этот комплексный подход в виде основ политики и диагностики, включающих семь ключевых областей политики, как это показано на диаграмме ниже. У данной системы несколько функций. Она используется в качестве диагностического инструмента для изучения и мониторинга процессов и движущих сил деформализации/формализации экономики в конкретной стране, для содействия широкому трехстороннему диалогу с целью оценки воздействия политики, а также для развития диалога с другими глобальными участниками и международными учреждениями, которые уделяют все больше внимания неформальной экономике и пропагандируют собственные взгляды. Эти основы указывают на несколько направлений движения к формальным отношениям на основе активизации действий в каждой из областей политики (перечисленных в строках схемы). Они также показывают общее воздействие разных направлений политики, которые могут создавать благоприятные/неблагоприятные условия для перехода к формальным отношениям в конкретной стране (вопрос согласованности направлений политики). В результате появляется возможность точнее оценить всю совокупность положительных и отрицательных стимулов, мотивирующих каждого из участников, правительств, организаций работодателей и работников, а также работников и предпринимателей неформальной экономики.



Источник: МОТ 2010. Доклад VI. Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации; доклад о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости, представленный 99-й сессии Международной конференции труда, 2010 г.

Эти основы политики и диагностики позволяют МОТ оказывать содействие трехсторонним участникам в разработке стратегий перехода в формальную экономику. Поэтому они определяют структуру настоящего руководства. В тексте руководства семь областей политики рассматриваются в отдельных главах, посвященных техническим вопросам, однако при общем понимании необходимости всеобъемлющего, комплексного и целенаправленного подхода к выходу из неформальности.



Стенограф на улице в Лиме (Перу).

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены акты МОТ и заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

МОТ 1998. *Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда.*

[http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=\(%23docno%3D261998\)+@ref&highlight=&querytype=boolean&context=0](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=(%23docno%3D261998)+@ref&highlight=&querytype=boolean&context=0)

МОТ 2002. *Резолюция и Заключения о достойном труде и неформальной экономике.*

Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

МОТ 2008. *Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.*

http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions_24.shtml

МОТ 2009. *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах.* Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/lang--en/docName--WCMS_115076/index.htm

МОТ 2010. *Резолюция и Заключения о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости.* Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_142318.pdf

Основополагающие конвенции

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095895.pdf

Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87).

Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98).

Конвенция 1930 года о принудительном труде (29).

Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105).

Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138).

Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182).

Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100).

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111).

Директивные конвенции

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_156431.pdf

Конвенция 1947 года об инспекции труда (81).

Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129).

Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122).

Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).

Соответствующие публикации

Berg, J., 2010 *Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000's*, рабочий документ № 5, отделение МОТ в Бразилии.

<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/BergLaborFormalityBrazil.pdf>

Chen, M. Jhabvala, R. , Lund, Frances. 2001 *Supporting Workers in the Informal Economy: A policy framework*. Ноябрь 2001 г

<http://www.wiego.org/papers/policypaper.pdf>

МОТ 2002. *Достойный труд и неформальная экономика. Доклад VI, представленный на общее обсуждение*. Международной конференции труда 2002 года.

<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/175/F1089721267/Decent%20Work%20and%20the%20Informal%20Economy%20VI%20eng.pdf>

— 2002: *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture* (Женева, 2002 г.). <http://www.wiego.org/publications/women%20and%20men%20in%20the%20informal%20economy.pdf>

— 2007 *Неформальная экономика: обеспечение перехода к формализации. Трехсторонний межрегиональный симпозиум по вопросам неформальной экономики: обеспечение перехода к формализации*. МБТ, Женева, 27-29 ноября 2007 г.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/back-en.pdf>

МОТ 2009. *The Informal Economy in Africa: Promoting transition to Formality: Challenges and Strategies*. МБТ, Женева.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf

МОТ 2010. Доклад VI. *Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации*; доклад о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости, представленный 99-й сессии Международной конференции труда, 2010 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--en/docName--WCMS_126682/index.htm

ЮНИФЕМ 2005. *Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty* (Нью-Йорк, ЮНИФЕМ).

http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_overview_eng.pdf

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте

Департамента политики в области занятости МБТ

<http://www.ilo.org/emppolicy/areas/informal-economy/lang--en/index.htm>

Ссылки

Berg, J., 2010 *Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000's*, рабочий документ № 5, отделение МОТ в Бразилии.

Chen Martha, Carr, Marilyn. 2002 *Globalization and the Informal Economy: How global trade and investment impact on the working poor*. МБТ, Женева.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/wp1.pdf>

MOT 2001. *Сократить дефицит достойного труда: Глобальный вызов*. Доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г.

MOT 2002a. **Достойный труд и неформальная экономика**. Доклад VI, представленный на общее обсуждение Международной конференции труда, 2002 г.

<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/175/F1089721267/Decent%20Work%20and%20the%20Informal%20Economy%20VI%20eng.pdf>

MOT 2002b. *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture* (Женева, 2002 г.).

<http://www.wiego.org/publications/women%20and%20men%20in%20the%20informal%20economy.pdf>

MOT 2003. *Труд как средство борьбы с нищетой*. Доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия, Женева, 2003 г.

MOT 2006a. *Изменение моделей и структур в сфере труда*. Доклад Генерального директора, Доклад I(C), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006 г.

MOT 2006b. *Decent Work in the Americas: An Agenda for the Hemisphere, 2006-15*. Доклад Генерального директора, 16-е Американское региональное совещание, Бразилия, май 2006 г., МБТ, Женева.

MOT 2006c. *Realizing Decent Work in Asia*. Доклад Генерального директора, 14-е Азиатское региональное совещание, Пусан, Республика Корея, август-сентябрь 2006 г. (Женева, МБТ). <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/14asrm/dgrealizing.pdf>

MOT 2007a. *Неформальная экономика: обеспечение перехода к формализации. Трехсторонний межрегиональный симпозиум по вопросам неформальной экономики: обеспечение перехода к формализации*. МБТ, Женева, 27-29 ноября 2007 г.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/back-en.pdf>

MOT 2007b. Административный совет, Комитет по занятости и социальной политике, 298-я сессия, март 2007 г. *The Informal Economy*. GB.298/ESP/4.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_en.pdf



Сапожная мастерская, Сирийская Арабская Республика.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. **Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных**

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. **Политика, содействующая переходу в формальную экономику**

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) **Международные трудовые нормы**

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) **Конкретные группы**

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) **Регулирование вопросов труда**

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

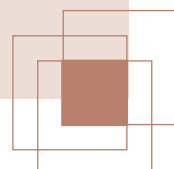
Измерение неформальной экономики



Автомастерская, Каир (Египет).

2.1 РЕШЕНИЕ СТАТИСТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

Начиная с 70-х годов прошлого столетия, когда стал широко использоваться термин «неформальный сектор», предпринимаются попытки сформулировать более точные определения, поддающиеся оценке средствами статистики. В концептуальном плане неформальная экономика труднопостижима не только как категория из-за множественности возможных ассоциативных связей, но и как явление, которое трудно отслеживать в силу его мобильности и неприметности. После того как понятие неформальности было расширено вначале в Резолюции Международной конференции труда в 2002 году, а затем Международной конференцией статистиков труда в 2003 году, был достигнут прогресс в подготовке рекомендаций, направленных на расширение доступности, повышение качества и гармонизацию статистических данных. В материалах этой главы кратко характеризуется нынешнее состояние статистики с точки зрения определения и измерения неформальной экономики. В них рассматриваются вопросы концептуального развития терминологии и нерешенные проблемы измерения и сбора данных. Приводятся сведения об инновационных мерах, принимаемых МОТ и международным статистическим сообществом для преодоления существующих пробелов в информации.



ГЛАВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- **Нехватка данных**
- **Почему измерение важно**
- **Развитие концептуальных основ неформальной экономики**
 - **Занятость в неформальном секторе и на предприятиях неформального сектора**
 - **Понятие «неформальная занятость»**

■ **Нехватка данных.** Неформальная экономика играет весомую роль в создании рабочих мест, образовании доходов и производстве во многих странах; в ряде развивающихся стран на нее приходится не менее 75% всех занятых в несельскохозяйственной деятельности. При этом во многих странах статистические знания о неформальной экономике все еще носят, в лучшем случае, фрагментарный, поверхностный и эпизодический характер. Значительные усилия, прилагаемые в последние годы международным статистическим сообществом, позволили уточнить концепции и рабочие определения неформальной экономики. Главными задачами остаются:

- содействие лучшему пониманию статистических понятий, относящихся к неформальной экономике;
- подготовка рекомендаций в целях практического применения странами международных стандартов в рамках статистических систем;
- демонстрация передового опыта, связанного с анализом статистических данных о неформальной экономике в интересах разработки политики.

■ **Почему измерение важно.** Развитие статистики, оценивающей размер и характер неформальной экономики, важно по целому ряду причин, в том числе как основа для формулирования и оценки эффективной политики, способствующей переходу в формальную экономику, как средство информирования и просвещения соответствующих групп населения, как метод выявления глобальных и национальных тенденций в области занятости и как инструмент анализа взаимосвязей между ростом и занятостью.

С точки зрения занятости, информационная основа национальной политики надежнее, когда известны масштабы неформального труда и условия, в которых он осуществляется. В отдельных странах информация о рынке труда, как правило, характеризует размер рабочей силы – ее предложение или дефицит; в ней используются данные общей статистики занятости и безработицы. При этом отсутствуют подробные сведения о различных формах и слоях нестабильной занятости. В качестве признаков неформальной экономики, как правило, выступают необразованность юридического лица, плохие условия труда, неучастие в системах социальной защиты, несчастные случаи на производстве, профессиональные заболевания и ущемление свободы объединения. Поэтому наличие статистики, отражающей численность таких лиц, безусловно, расширит базу знаний о масштабе и содержании необходимых мер политики.

Во многих странах статистические знания о неформальной экономике все еще носят, в лучшем случае, фрагментированный, поверхностный и эпизодический характер.

Оценки валового внутреннего продукта и занятости могут быть значительно заниженными в случае, если не учитывается неформальная деятельность. Информационная основа национальной политики надежнее, когда известны масштабы неформального труда и условия, в которых он практикуется.

Более того, без подробных данных о занятости трудно определить, способна ли политика стимулирования экономического роста увеличить количество и повысить качество рабочих мест и, в конечном счете, искоренить бедность. Поэтому усилия в области развития во всем мире получают дополнительную поддержку, когда имеются уточненные данные о том, в какой степени деформализацию экономики следует рассматривать как региональное или всемирное явление и в какой мере структура занятости влияет на развитие человеческого потенциала и на сокращение масштабов бедности в разных странах.

Учет неформальной деятельности в национальных счетах позволяет полнее оценить национальное богатство, что необходимо для формулирования политики и проведения сравнений во времени и между странами. Оценки валового внутреннего продукта и занятости могут быть значительно заниженными в случае, если не учитывается неформальная деятельность. Они искажают национальные данные о масштабе бедности (измеряемой подушным ВВП), о состоянии окружающей среды (оцениваемом по объему выбросов загрязняющих веществ на единицу ВВП), а также об объеме помощи в целях развития, который определяется по ВВП.¹ Кроме того, измерение неформальной экономики служит цели национальных статистических систем, которая заключается в том, чтобы «в максимально возможной степени сократить число ненаблюдаемых видов деятельности и обеспечить соответствующее измерение и отражение в оценках ВВП оставшихся из них», а также других оцениваемых данных.²

Понятие неформальности расширилось: в прошлом под ним подразумевалась занятость в определенном типе производственных единиц (или предприятий), теперь им обозначают явление в масштабе всей экономики.

■ **Развитие концептуальных основ неформальной экономики.** После появления термина «неформальный сектор» в 70-х годах прошлого столетия он служил в качестве концептуального признака любых видов экономической деятельности, не учтенных в законодательстве или находящихся за рамками регулирования и налогообложения. Одной из причин этой неопределенности является то, что на протяжении многих лет сообщество по вопросам развития могло обходиться описанием, а не определением неформального сектора. В 1991 году МОТ заявила, что неформальный сектор «состоит из осуществляемых в малых масштабах видов экономической деятельности samozанятых лиц, которые нанимают членов семьи или нескольких работников». Среди его особенностей назывались малый капитал, использование отсталых технологий и недоступность рынков и учреждений формальной экономики, хотя формальное определение тогда не было принято.³

В 1993 году статистическое понятие деятельности в неформальном секторе было одобрено 15-й Международной конференцией статистиков труда (МКСТ).⁴ Спустя более чем 15 лет понятие неформальности стало еще более емким, обозначающим не просто занятость в определенном типе производственных единиц (или предприятий), а явлением в масштабе всей экономики. В настоящее время упор делается на развитие и гармонизацию показателей неформальной экономики.⁵ Концептуальный сдвиг от «неформального сектора» к «неформальной экономике» (о чем речь идет далее)

1 См. ссылку в разделе «Источники» на ОЭСР/МВФ/МОТ/Статкомитет СНГ, 2002. Измерение ненаблюдаемой экономики: Руководство. Париж, Организация экономического сотрудничества и развития.

2 Там же.

3 МОТ 1991. Дилемма неформального сектора. Женева.

4 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Резолюцию о статистике занятости в неформальном секторе, принятую 15-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 1993 г. http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--en/docName--WCMS_087484/index.htm.

5 С более подробными сведениями об истории неформальной экономики как статистического понятия, особенно о пути, пройденном от измерения занятости в неформальном секторе к неформальной занятости, читатели могут ознакомиться в Hussmanns, R., 2004.

– несомненно, технически обоснованный и достойно отражающий новые реалии сферы труда – осложнил измерение и без того сложного явления (см. далее). Ниже также приводится описание существующего статистического понятия «неформальная занятость». Однако поскольку укоренение «нового» статистического понятия требует времени, в течение нескольких лет некоторые страны будут по-прежнему формировать статистику на основе «занятости в неформальном секторе»; это статистическое определение кратко рассматривается в следующем подразделе.

● **Занятость в неформальном секторе и на предприятиях неформального сектора.** Определение занятости в неформальном секторе, которое было официально принято 15-й МКСТ, основано на понятии «*предприятие неформального сектора*», все рабочие места которого рассматриваются как неформальные. Другими словами, занятость в неформальном секторе в целом включает в себя все рабочие места на незарегистрированных и/или мелких частных некорпорированных предприятиях, производящих товары или услуги для продажи или обмена по бартеру.

В этом определении имеются существенные нюансы и сложности. Термин «предприятие» используется в широком смысле, поскольку он относится к единицам, использующим наемный труд, и к тем, которыми управляют лица, работающие за свой счет в качестве самозанятых лиц – в одиночку или при поддержке неоплачиваемых членов семьи. К ним относятся работники всех статусов занятости, если их классифицируют как работающих на неформальном предприятии. Таким образом, самозанятые уличные торговцы, таксисты и надомные работники рассматриваются как предприятия. Логика, объясняющая установление критерия на основе численности занятых, заключается в том, что предприятия меньше определенного размера часто освобождаются от требования о регистрации своих работников в соответствии с трудовым законодательством и законодательством о социальном обеспечении; они вряд ли являются объектами налогообложения и надзора за исполнением трудового законодательства из-за того, что у государства не хватает средств, чтобы контролировать большое число малых предприятий (многие из которых имеют высокую текучесть рабочей силы или не обладают характеристиками, позволяющими легко их идентифицировать).

Определенные виды деятельности, которые порой отождествляются с неформальной деятельностью, не включаются в определение неформальных предприятий по практическим, а также по методическим причинам. К исключенным видам деятельности относятся сельское хозяйство и смежные виды деятельности,⁶ деятельность домашних хозяйств, производящих товары исключительно для собственного использования, например, натуральное хозяйство, уход за домом, уход за членами семьи, оплачиваемый труд домашних работников, труд волонтеров, оказывающих услуги местному населению.

⁶ Рекомендация не включать сельскохозяйственные и смежные виды деятельности в исследование неформального сектора и измерять их в отдельности была сделана исходя из практических причин, связанных со сбором данных. Чтобы охватить огромный сельскохозяйственный сектор, потребовалось бы значительно расширить масштаб исследования и увеличить расходы на его проведение. Кроме того, уже созданные системы по организации сельскохозяйственных исследований лучше соответствуют требованиям измерения сельскохозяйственных и смежных видов деятельности.

Иллюстрация занятости в неформальном секторе как статистическое понятие представлено во вставке ниже:

Занятость в неформальном секторе	ПРЕДПРИЯТИЯ НЕФОРМАЛЬНОГО СЕКТОРА	СТАТИСТИЧЕСКИЕ КАТЕГОРИИ / КАТЕГОРИИ РАБОЧЕЙ СИЛЫ	НЕ ВКЛЮЧАЮТСЯ:
	<ul style="list-style-type: none"> • Не инкорпорированы. Они не образуют юридического лица отдельно от собственников и не имеют полного набора счетов. • Производят товары и услуги для рынка. Их товары и услуги предназначены для продажи или обмена. • Нанимают мало работников или не зарегистрированы. Их размер гораздо меньше предельного значения (например, менее 5 работников). • Не заняты в сельском хозяйстве. 	<p>Неформальные работодатели.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Если предприятие небольшое • и/или если работники не зарегистрированы. <p>Неформальные самозанятые работники:</p> <ul style="list-style-type: none"> • все самозанятые работники • или если предприятие не зарегистрировано <p>Наемные работники и помогающие члены семьи, занятые на неформальных предприятиях, и члены неформальных производственных кооперативов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • нерыночное производство товаров домашними хозяйствами • сельское хозяйство • оплачиваемые домашние услуги • домашние и личные услуги, оказываемые неоплачиваемыми членами домашнего хозяйства • услуги волонтеров, оказываемые местному населению

Определение предприятий неформального сектора впоследствии было включено в Систему национальных счетов (СНС-1993), принятую Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций по рекомендации Статистической комиссии ООН.⁷ Его включение в СНС рассматривалось в качестве необходимого условия для определения неформального сектора как отдельного раздела национальных счетов и, следовательно, для количественной оценки вклада неформального сектора в валовой внутренний продукт.

- **Понятие «неформальная занятость».** Определение 15-й МКСТ относится к *неформальному сектору* и занятости в нем. Однако признается, в том числе статистическим сообществом, что определенные проявления неформальности могут существовать за пределами предприятий неформального сектора, как они определяются в настоящее время. Так, случайные, временные и сезонные работники могут наниматься на неформальных условиях, т.е. без социальной защиты, медицинских пособий, юридического статуса, без прав и свободы объединения; при этом когда их нанимают в формальном секторе, это не рассматривается как занятость в неформальном секторе.

⁷ Информацию о Системе национальных счетов (СНС-1993 и СНС-2008) можно получить в Статистическом отделе Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк) <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/default.htm>.

Как избежать путаницы в терминологии

В статистическом сообществе важно пользоваться точной терминологией. Непрофессионалу термины «неформальный сектор», «неформальная экономика», «занятость в неформальном секторе» и «неформальная занятость» могут казаться взаимозаменяемыми. Таковыми они не являются. Нюансы каждого термина чрезвычайно важны с технической точки зрения. Ниже представлены простые объяснения терминов, связанных с неформальностью, и их технические определения:

(a) Неформальная экономика

Все виды экономической деятельности работников или экономических единиц, которые в силу законодательства или сложившейся практики не охвачены или не в полной мере охвачены официальными правовыми положениями (в соответствии с резолюцией МКТ 2002 года).

(b) Неформальный сектор

Группа производственных единиц (некорпорированных предприятий, принадлежащих домашним хозяйствам), включая «неформальные предприятия, работающие за свой счет» и «предприятия неформальных работодателей» (согласно резолюции 15-й МКСТ).

(c) Предприятие неформального сектора

Незарегистрированное и/или малое частное некорпорированное предприятие, занятое несельскохозяйственной деятельностью, производящее, по крайней мере, часть товаров или услуг для продажи или обмена по бартеру (согласно резолюции 15-й МКСТ).

(d) Занятость в неформальном секторе

Все рабочие места на предприятиях неформального сектора (c) или все лица, работавшие, как минимум, на одном предприятии неформального сектора независимо от их статуса занятости и безотносительно к тому, была ли это их основная или дополнительная работа (согласно резолюции 15-й МКСТ).

(e) Неформальная занятость по найму

Все рабочие места наемных работников, характеризующиеся трудовыми отношениями, не являющимися предметом регулирования национального трудового законодательства, налогообложения доходов, социальной защиты или прав на трудовые льготы (согласно рекомендациям 17-й МКСТ).

(f) Неформальная занятость

Общая численность неформальных рабочих мест на предприятиях формального сектора, предприятиях неформального сектора и в домашних хозяйствах, в том числе неформальные рабочие места, занимаемые наемными работниками (e), работодателями и самозанятыми работниками, занятыми на собственных предприятиях неформального сектора, членами неформальных производственных кооперативов, помогающими членами семьи, работающими на предприятиях формального или неформального сектора, и самозанятыми работниками, занимающимися производством товаров для собственного конечного использования их домашними хозяйствами (согласно рекомендациям 17-й МКСТ).

(g) Занятость в неформальной экономике

Сумма занятых в неформальном секторе (d) и неформальной занятости (f) за пределами неформального сектора; этот термин не был одобрен на 17-й МКСТ.

В начале 2000-х годов с новой силой прозвучал призыв к составлению большего объема более достоверных статистических данных о неформальной экономике, а также статистических данных, которые отражали бы неформальную занятость как внутри, так и за пределами формального сектора. Среди пользователей статистики, возглавляемых Группой экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группой) – международным форумом составителей и пользователей статистики, нацеленным на измерение неформального сектора и повышение качества и сопоставимости статистики неформального сектора, – наметился постепенный переход к использованию этого широкого понятия неформальности. Идея заключалась в том, чтобы дополнить понятие занятости в неформальном секторе, в основе которого лежит предприятие, более широким понятием «неформальная занятость», в основе которого – рабочие места.⁸ На своем пятом заседании в 2001 году Делийская группа призвала к разработке статистического определения и основ измерения неформальной занятости в дополнение к существующему стандарту занятости в неформальном секторе.

⁸ Делийская группа была создана в 1997 году для решения различных методологических вопросов, связанных с измерением неформального сектора. За прошедшие годы она расширила свою деятельность, включив в нее вопросы неформальной занятости и изучение связей между неформальностью и бедностью. Для получения дополнительной информации см. <http://www.mospi.gov.in>



Женщины, торгующие на овощном рынке в Непале.

ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПОДХОДЫ: РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ИЗМЕРЕНИЯ

- **Новые основы для измерения неформальности**
- **Определение неформальной занятости**
 - **Занятость в неформальном секторе**
 - **Неформальная занятость**
- **Источники данных**
- **Косвенные измерения и смежные показатели**
 - **Остаточная методология**
 - **Уязвимые формы занятости**
 - **Работающая беднота**

■ **Новые основы для измерения неформальности.** Департамент статистики МБТ и 17-я МКСТ взяли на себя задачу разработать новые основы, которые позволили бы точнее измерять явление неформальности. Концептуальная основа МОТ для определения неформальной экономики была представлена и принята на Международной конференции труда в 2002 году. Неформальная экономика определялась как «все виды экономической деятельности, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями».⁹ В 2003 году 17-я МКСТ приняла рекомендации, которые утвердили новую основу в качестве международного статистического стандарта.

Проследив эволюцию концепции неформальности (см. таблицу ниже), важно иметь в виду, что целью расширения до «неформальной экономики» являлась не замена одного термина другим (см. вставку по вопросам терминологии выше), а расширение понятия в целях включения в него разных аспектов «деформализации занятости». Кроме того, необходимо помнить, что для статистических целей 17-я МКСТ не одобрила использование термина «занятость в неформальной экономике», которым можно было описать всю совокупность видов неформальной деятельности. Причинами этого решения было то, что i) необходимо было избежать путаницы в связи с разными типами используемых единиц наблюдения (предприятия или рабочие места), ii) что одни меры политики должны будут адресоваться предприятиям, а другие рабочим местам, iii) что необходимо было сохранить понятие «неформальный сектор», принятое 15-й МКСТ, в отличие от «неформальной занятости», поскольку оно стало частью СНС и многие страны уже составляли статистику на основе этого определения.

Хронология развития статистического понятия «неформальность»

- **1993 г.** Определение неформального сектора, принятое 15-й МКСТ.
- **1999 г.** Третье заседание Группы экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группы) приходит к выводу, что ей следует подготовить рекомендации о выявлении нестабильных форм занятости (включая надомный/домашний труд) внутри и за пределами неформального сектора.
- **2001 г.** Пятое заседание Группы экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группы) заключает, что определение и измерение занятости в неформальном секторе необходимо дополнить определением и измерением неформальной занятости и что членам группы следует проверить концептуальную основу, разработанную МОТ.

Неформальная экономика определяется как «все виды экономической деятельности, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями». Целью нового термина «неформальная экономика» являлась не замена одного термина на другой, а учет разных аспектов неформальности.

⁹ См. ссылку на МОТ 2002. Достойный труд и неформальная экономика; доклад Генерального директора в разделе «Источники», Международная конференция труда, 90-я сессия. Доклад VI, Международное бюро труда, Женева.

- **2002 г.** 90-я сессия Международной конференции труда подчеркивает необходимость составления большего объема более точных статистических данных о неформальной экономике и призывает МОТ оказывать содействие странам в целях сбора, анализа и распространения статистических данных. МКТ также предложила определение неформальной экономики.
- **2002 г.** Шестое заседание Группы экспертов по статистике неформального сектора (Делийской группы) признает необходимость обобщения опыта стран и рекомендует дальнейшие исследования с целью разработки статистического определения неформальной занятости и методов составления статистики неформальной занятости путем проведения исследований рабочей силы.
- **2003 г.** 17-я МКСТ принимает рекомендации, касающиеся определения неформальной занятости в качестве международного статистического стандарта.
- **2011 г.** МОТ публикует Пособие по статистике неформального сектора и неформальной занятости, где рассматриваются методологические вопросы проведения исследований неформальной экономики на уровне отдельных стран.

■ **Определение неформальной занятости.** 17-я МКСТ определила *неформальную занятость* как общую численность неформальных *рабочих мест* на предприятиях формального сектора, предприятиях неформального сектора и в домашних хозяйствах в течение конкретного учетного периода.¹⁰ К ним относятся:

- i. Самозанятые работники (работающие самостоятельно без наемных работников), занятые на собственных предприятиях неформального сектора.
- ii. Работодатели (самозанятые с наемными работниками), занятые на собственных предприятиях неформального сектора.
- iii. Помогающие члены семьи, независимо от типа предприятия.
- iv. Члены неформальных производственных кооперативов (без образования юридических лиц).
- v. Наемные работники, занимающие неформальные рабочие места, определяемые трудовыми отношениями (на основании законодательства или сложившейся практики их труд не регулируется национальным трудовым законодательством, их доходы не облагаются налогами и они не имеют доступа к системе социальной защиты или к определенным трудовым льготам (таким как ежегодный оплачиваемый отпуск, бюллетень по болезни и т.д.).
- vi. Самозанятые работники, участвующие в производстве товаров исключительно для собственного конечного потребления в своем домашнем хозяйстве.

Для целей статистического измерения занятости в неформальном секторе необходимо получить полный объем данных только по позициям i, ii и iv. Работники с другими статусами занятости могут включаться или не включаться в зависимости от характера производственной единицы, где осуществляется экономическая деятельность (т.е. если она определяется как неформальное предприятие). Главным новым элементом системы стал пункт v – наемные работники, занимающие неформальные рабочие места. Во многих странах эта категория охватывает большую часть «неформальной занятости за пределами неформального сектора»¹¹ и включает в себя работников, «... [чья] трудовые отношения по закону или на практике не регулируются националь-

¹⁰ См. ссылку в разделе «Источники» на Рекомендации, касающиеся статистического определения неформальной занятости, принятые 17-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 2003 г. http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/guidelines/lang--en/doc-Name--WCMS_087622/index.htm.

¹¹ Неформальная занятость за пределами неформального сектора включает также помогающих членов семьи, работающих на предприятиях формального сектора, и самозанятых работников, участвующих в производстве товаров исключительно для собственного конечного потребления их домашними хозяйствами.

ным трудовым законодательством, [чь] доходы не облагаются налогами и [которые] лишены социальной защиты или прав на определенные трудовые льготы (заблаговременное уведомление об увольнении, выплату выходного пособия, оплачиваемый ежегодный отпуск или отпуск по болезни и т.д.)». К ним относятся:

- незарегистрированные наемные работники, которые не имеют явных, письменных трудовых договоров или не подпадают под действие трудового законодательства;
- работники, которым не предоставляется оплачиваемый ежегодный отпуск или оплачиваемый отпуск по болезни или которые не участвуют в системе социального и пенсионного обеспечения;
- большинство *оплачиваемых домашних работников*, нанимаемых домашними хозяйствами;
- большинство *случайных, временных и сезонных работников*.
- Занятость в неформальном секторе. Понятие «неформальный сектор» намеренно сохранили гибким, чтобы можно было учесть конкретные обстоятельства и потребности отдельных стран. На практике это означает, что страны составляют и распространяют национальную статистику занятости в неформальном секторе на основании выбираемого ими набора критериев, предложенных в резолюции международной конференции.¹² Одни страны применяют критерий отсутствия регистрации предприятий, хотя регистрационные требования отличаются друг от друга в разных странах. Другие применяют только критерий численности занятых (которую страны могут устанавливать на разном уровне), а некоторые страны до сих пор применяют оба критерия. Различия в национальных определениях и охвате ограничивают международную сопоставимость данных о занятости в неформальном секторе.¹³

В целом, проблемы с сопоставимостью данных о занятости в неформальном секторе чаще всего вызываются следующими факторами:¹⁴

- различиями в источниках данных;
- различиями в географическом охвате;
- различиями в исследуемых отраслях экономической деятельности. На одном полюсе находятся страны, учитывающие все виды экономической деятельности, включая сельское хозяйство, а на другом – страны, которые включают только обрабатывающую промышленность;
- различиями в критериях, используемых для определения неформального сектора, таких как размер предприятия или заведения или отсутствие регистрации предприятия или работника;
- различиями в предельных размерах предприятий;
- включением или исключением оплачиваемых домашних работников;
- включением или исключением лиц, имеющих вторую работу в неформальном секторе и основную работу за пределами неформального сектора, например, в сельском хозяйстве или на государственной службе.
- **Неформальная занятость.** Как и понятие «неформальный сектор», понятие «неформальная занятость» определяется так, чтобы страны могли учитывать собственные потребности и обстоятельства. В Рекомендациях 17-й

Как и понятие «неформальный сектор», понятие «неформальная занятость» определяется так, чтобы страны могли учитывать собственные потребности и обстоятельства.

12 МОТ 2009. В таблице 7 представлены данные по странам о занятости в неформальной экономике по пяти временным рядам, основанные на применяемых определениях

13 В странах также используются разные классификации оплачиваемых домашних работников и разные источники информации. Среди стран, измеряющих занятость в неформальном секторе посредством исследований рабочей силы или других исследований домашних хозяйств, число стран, включающих оплачиваемых домашних работников в неформальный сектор, почти равно числу стран, которые их исключают. С другой стороны, в странах, где проводятся исследования производственных единиц неформального и аналогичных секторов, как правило, все оплачиваемые домашние работники исключаются либо включаются только те из них, кто считает себя самозанятым.

14 МОТ 2009. *Key Indicators of the Labour Market, 6-е издание*, таблица 7, Employment in the informal sector, Женева.

МКСТ конкретно указывается, что «практические критерии определения неформальных рабочих мест наемных работников должны определяться в соответствии с национальными условиями и имеющимися данными». В одних странах (особенно развивающихся) может использоваться показатель, включающий неформальные рабочие места самозанятых работников, работодателей и членов производственных кооперативов, а в других странах (особенно развитых) измерение неформальной занятости может ограничиваться только рабочими местами наемных работников. Гибкость, присущая этому статистическому понятию, при всей ее несомненной пользе и необходимости при разработке нового понятия, на самом деле ограничивает сопоставимость статистических данных разных стран. Статистика может стать более сопоставимой в долгосрочной перспективе, когда эффективные методы вытеснят менее пригодные.

В стремлении снять остроту проблемы сопоставимости и повысить доступность и качество данных, МОТ совместно с членами Делийской группы подготовили к публикации *Пособие по статистике неформального сектора и неформальной занятости*. В нем суммируется все, что было достигнуто в рамках МКСТ и Делийской группы по формированию концептуальных основ для измерения неформального сектора и неформальной занятости, с разъяснениями понятий, определений и методологий исследований, основанных на передовой практике и опыте.

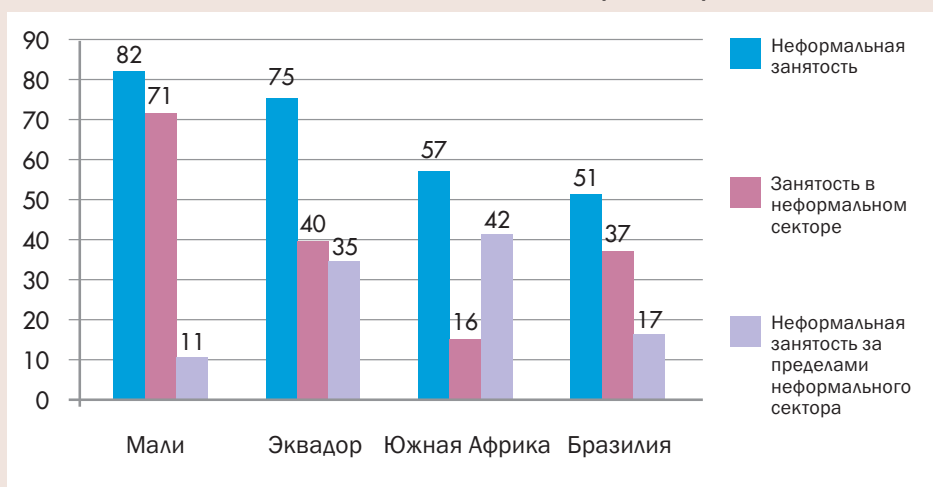
Значение измерения неформальной занятости в разрезе присущих ей категорий показывают значительные результаты, достигнутые в области составления статистики неформальной занятости в 12 странах:¹⁵

- **Доля неформальной занятости за пределами неформального сектора.** Как уже упоминалось ранее, неформальная занятость за пределами неформального сектора может быть не менее, если не более, значимой, чем занятость внутри неформального сектора. Например, в Южной Африке неформальная занятость за пределами неформального сектора составила 42% общей численности занятых в несельскохозяйственных видах деятельности, а занятость внутри неформального сектора – 16%. (См. рисунок ниже.)
- **Доля занятости в неформальном секторе.** В большинстве стран процент мужчин и женщин, занятых в неформальном секторе, ниже чем в неформальной занятости; это понятно, если иметь в виду более широкий охват второго понятия. Однако в одной из стран доля лиц, занятых в неформальном секторе, на самом деле выше, чем в неформальной занятости. Это исключение – Российская Федерация, где 11,9% всех занятых в несельскохозяйственных видах деятельности работают в неформальном секторе по сравнению с 8,6% в сфере неформальной занятости. При внимательном рассмотрении становится ясной причина такой ситуации: многие работники неформального сектора фактически пользуются правовой защитой, которая предусматривается в трудовых договорах.
- **Доля женщин среди занятых в неформальном секторе и в неформальной занятости.** Часто предполагается, что женщин, зарабатывающих себе на жизнь в неформальной экономике, больше, чем мужчин, однако достоверные статистические данные указывают на значительные различия между странами, если используется показатель занятости в неформальном секторе. Среди 12 исследованных стран только в трех (Эквадоре, Мали и Южной Африке) женщин, вероятно, больше в неформальном секторе, чем мужчин. Однако в случае использования более широкого показателя неформальной занятости в большинстве стран доля занятых среди женщин оказывалась выше,

¹⁵ Эти страны – Бразилия, Эквадор, Киргизстан, Мали, Мексика, Республика Молдова, Панама, Перу, Российская Федерация, Южная Африка, Турция и Венесуэла. С результатами можно ознакомиться в работе Heintz, J. and G. Chang, 2007.

чем среди мужчин (за исключением стран с переходной экономикой – Киргизстана, Республики Молдова и Российской Федерации).

Неформальная занятость, занятость в неформальном секторе и неформальная занятость за пределами неформального сектора в процентах от общей численности занятых в несельскохозяйственной деятельности (2004 г.)



Данные об Эквадоре и Бразилии относятся только к городским районам. Данные о Бразилии относятся к 2003 году и являются оценками МОТ, составленными на основе официальных данных из различных источников.

Данные ранжированы по процентным долям неформальной занятости.

Источник: Департамент статистики МБТ.

■ **Источники данных.** Как правило, данные о занятости в неформальном секторе и неформальной занятости могут быть получены из исследований рабочей силы. Для этого в вопросник исследования необходимо добавить несколько вопросов, что стоит относительно недорого. В качестве альтернативного метода в ряде стран проводятся специальные исследования неформального сектора в виде смешанных исследований домашних хозяйств и предприятий или в виде экономических или производственных переписей/исследований. К другим источникам данных относятся многоцелевые исследования домашних хозяйств, исследования доходов и расходов домашних хозяйств, исследования экономической деятельности домашних хозяйств или отраслей с их участием, малые и микроисследования предприятий, а также официальные сводки, которые готовят сами страны.

При проведении исследования рабочей силы необходимо учитывать ряд моментов. Во-первых, многие исследования рабочей силы предназначены для сбора информации только об основной работе. Поскольку неформальная деятельность часто осуществляется как вторая работа, она останется за рамками исследования, если только в вопросник не будут добавлены конкретные вопросы о характеристиках второй работы. Кроме того, могут потребоваться специальные зондирующие вопросы о деятельности, которая как работа может замалчиваться, например, о неоплачиваемом труде на семейных предприятиях, о домашнем труде женщин в качестве самозанятых и о других аналогичных видах трудовой деятельности. Во-вторых, во время исследования рабочей силы занятость оценивается за относительно короткий учетный период, обычно за одну неделю. Многие виды трудовой деятельности, осуществляемые в течение этого периода, могут не быть репрезентативными в отношении всего года, например, сезонная или временная занятость. В этом случае следует либо продлить учетный период или период наблюдений, либо часто обновлять оценки путем проведения ежеквартальных, ежемесячных или непрерывных исследований. Эти недостатки и пути их преодоления рассматриваются в вышеупомянутом *пособии*.

Выбор источников данных зависит от поставленной цели. К примеру, если цель заключается в получении широкой информации о неформальном секторе, в том числе о численности и характеристиках предприятий, их производственной деятельности, занятости, образовании доходов, капитальном оборудовании, условиях и ограничениях, в которых они работают, и т.д.,

Задачи по расширению измерения неформальной экономики непосредственно связаны с необходимостью совершенствования возможностей национальных статистических агентств и министерств.

тогда потребуется организация специального исследования неформального сектора.

Одним из серьезнейших препятствий на пути производства статистики неформальной экономики является то, что статистические возможности многих стран, особенно с крупной неформальной экономикой, как правило, ограничены. Эта проблема стоит особенно остро во многих развивающихся странах, где из-за ограниченности ресурсов исследования рабочей силы не проводятся на регулярной основе. Соответственно, проблемы, касающиеся расширения измерения неформальной экономики в целом напрямую связаны с необходимостью совершенствования возможностей национальных статистических агентств и/или министерств труда по составлению статистических данных на уровне стран.

■ **Косвенные измерения и смежные показатели.** В отсутствие официальной национальной статистики неформальной экономики исследователи и политики часто используют косвенные оценки/показатели в целях организации дебатов по этой теме. В последующих подразделах даны примеры таких подходов.

● **Остаточная методология.**¹⁶ Это очень простой, хотя и не бесспорный, метод оценки неформальной занятости на основе опубликованных статистических данных. Расчет осуществляется путем простого вычитания из данных о численности лиц, занятых в несельскохозяйственной деятельности, полученных в результате исследования рабочей силы (или других исследований домашних хозяйств с перекрестными таблицами, содержащими данные по видам экономической деятельности (отраслям), статусу занятости и полу), данных о численности наемных работников, полученных из репрезентативного в национальном масштабе исследования заведений (предприятий), т.е. эквивалентного показателя общего уровня формальной занятости. Оценки формируются в следующей последовательности:

- **Этап 1.** Определение *общей численности занятых в несельскохозяйственных видах деятельности* на основе данных исследования рабочей силы или оценок, полученных из другого источника.
- **Этап 2.** Определение *численности формальных наемных работников* на основе данных исследования заведений (предприятий), экономической переписи или книг административного учета инкорпорированных и других предприятий формального сектора. Поскольку экономические переписи не охватывают государственных служащих и персонал вооруженных сил, их численность необходимо оценить на основе данных из другого источника.
- **Этап 3.** Численность формальных наемных работников (2) вычитается из численности всех занятых в несельскохозяйственной деятельности (1), давая *общий размер неформальной занятости*.

Эти оценки не являются точными и чем-то напоминают расчеты «на клочке бумаги», дающие грубое представление о размере неформальной занятости. Имеются веские аргументы, подчеркивающие погрешности этого метода, в том числе сомнения в обоснованности смешения разных источников данных и то, что общая численность несельскохозяйственной рабочей силы относится ко всем, кто числится в составе рабочей силы, а не ко всем, кто на самом деле работает.

Серьезный недостаток остаточного метода состоит в том, что он предполагает отсутствие формальной занятости на предприятиях неформального сектора и отсутствие каких-либо статистических свидетельств неформальной занятости на предприятиях формального сектора. Оба предположения могут быть неверными, что зависит от конкретной страны и ее статистической системы.

¹⁶ МОТ 2002. Women and men in the informal economy: A Statistical picture. Сектор по вопросам занятости, Женева.

Тем не менее, если выбирать между полным отсутствием данных и приблизительной оценкой, то остаточный метод может пригодиться для того, чтобы привлечь внимание к проблеме. В докладе МОТ 2002 года этот метод был применен для формирования оценок по 35 странам с интересными результатами с точки зрения распределения по признаку пола.¹⁷

- **Уязвимые формы занятости.** Уязвимость занятости – это один из показателей, позволяющих оценивать уязвимость на основе связи между качеством труда и статусом занятости. Существуют две основные категории статуса занятости: i) наемные работники и ii) самозанятые, которые далее подразделяются на самозанятых работников с наемными работниками (т.е. работодателей), самозанятых работников (т.е. самозанятых работников без наемных работников), членов производственных кооперативов и помогающих членов семьи. К уязвимым работникам относятся самозанятые работники и помогающие члены семьи, так как у обеих групп менее вероятно наличие формальных трудовых договоров.¹⁸ Самозанятые работники, особенно в развивающихся странах, как правило, участвуют в таких видах неформальной деятельности, как натуральное сельское хозяйство и мелкая торговля, а помогающие члены семьи, как правило, не получают денежного вознаграждения за свой труд и с меньшей долей вероятности пользуются формальной системой социальной защиты и участвуют в социальном диалоге, чем наемные работники.¹⁹

Между уязвимой занятостью и неформальной занятостью нет точного соответствия; уязвимую занятость, в лучшем случае, можно охарактеризовать как часть неформальной занятости, поскольку в нее не входят наемные работники, занимающие неформальные рабочие места (которые могут быть гораздо уязвимее, чем самозанятые работники и помогающие члены семьи), работодатели неформальных предприятий и члены неформальных производственных кооперативов. Тем не менее, когда недоступны другие статистические показатели занятости в неформальном секторе, страны могут рассматривать этот показатель как своего рода заменитель, позволяющий идентифицировать, по меньшей мере, часть работников, «уязвимых» к неформальности.

- **Работающая беднота.** Показатель работающей бедноты связывает оплату труда с его качеством. МОТ определяет работающую бедноту как лиц, которые работают и живут менее чем на 1,25 долл. США в день на каждого члена семьи, но существуют и другие определения, в основном разработанные Всемирным банком.²⁰ Этот показатель отражает доступность достойного труда: если труд человека не обеспечивает ему достаточно высокого дохода, чтобы выжить из бедности, то он, в лучшем случае, не соответствует критерию достойного труда с точки зрения заработков, и вполне вероятно, что отсутствуют и другие составляющие достойного труда (в том числе социальная защита, что характерно для неформального сектора).²¹ Однако важно помнить о том, что не существует явной связи между неформальной занятостью и работающей беднотой. Не все занятые в неформальной экономике живут в бедности, и не все бедные работают в неформальной экономике.

Доля уязвимой занятости в общей численности занятых и доля работающей бедноты используются как показатели, позволяющие оценивать продвижение к Цели развития тысячелетия 1В «Обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех, в том числе жен-

Уязвимость занятости – это один из показателей для выявления уязвимости на основе связи между качеством труда и статусом занятости.

Показатель работающей бедноты отражает недоступность достойного труда: если человек не получает за свой труд достаточно дохода, чтобы избежать бедности, то, скорее всего, отсутствуют и другие составляющие достойного труда.

¹⁷ Там же.

¹⁸ МОТ 2007a. “Decent employment and the Millennium Development Goals : Description and analysis of a new target,” in *Key Indicators of the Labour Market, 5-е издание*, Женева.

¹⁹ МОТ 2007b. “Assessing vulnerable employment : The role of status and sector indicators,” in *Key Indicators of the Labour Market, 5-е издание*, Женева.

²⁰ Для получения дополнительных сведений см. Majid, N. 2001: “The size of the working poor population in developing countries,” документ по проблемам занятости № 16, МБТ, Женева.

²¹ МОТ 2007. “Decent employment and the Millennium Development Goals: Description and analysis of a new target,” in *Key Indicators of the Labour Market, 5-е издание*, Женева.

щин и молодежи».²² Однако ни один из двух показателей не отражает сути понятия «неформальная экономика», в частности, распространение типов неформальности, не связанных с оплатой труда и статусом занятости, таких как наемные работники формальных предприятий. Как следствие, перечень целевых показателей по-прежнему не позволяет оценивать один из значимых аспектов продвижения к цели достойного труда для всех, а именно сокращение доли неформальной занятости. Эти недостатки еще острее подчеркивают необходимость расширять и совершенствовать статистику неформальной экономики.

Последние сборники данных позволяют по-новому взглянуть на масштабы неформальной экономики

Неформальная занятость

В 2011 году Департамент статистики МБТ добавил новый раздел со статистическими данными о неформальной занятости в доклад *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*. Доклад основывается на данных 46 стран со средними и низкими доходами населения, показывая, что на пять стран (Индию, Бразилию, Мексику, Вьетнам и Пакистан) приходится три четверти общего размера неформальной занятости, оцениваемой для этой группы стран. В одиннадцати странах неформальная занятость составляет, как минимум, две трети всех занятых в несельскохозяйственных видах деятельности. Наименьший процент неформальной занятости наблюдается в странах Центральной и Восточной Европы. Во всех странах, за исключением двух, занятость в неформальном секторе превышает неформальную занятость за пределами неформального сектора, означая, что основная часть неформальной занятости в этих странах связана с занятостью в неформальном секторе.

В более чем половине из 44 стран, о которых имеются данные с разбивкой по полу, в неформальной занятости как доли занятости в несельскохозяйственной деятельности женщин больше, чем мужчин. Тем не менее, в большинстве стран зарегистрирована более высокая доля мужчин по сравнению с женщинами в занятости в неформальном секторе как процент занятых в несельскохозяйственной деятельности. Во всех странах неформальная занятость отрицательно коррелирует с доходами на душу населения и положительно с бедностью.

Для получения дополнительных сведений см. http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf

Домашние работники

2011 год также ознаменовался появлением новых оценок масштабов домашнего труда в мире и в регионах в публикации МБТ *Domestic Workers Policy Brief 4: Global and Regional Estimates of Domestic Workers*. На основе данных 117 стран и территорий минимальная численность домашних работников во всем мире в 2010 году была оценена в 52,6 млн мужчин и женщин, и при этом женщины составили большинство примерно в 83%.

Для получения дополнительных сведений см. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_155951.pdf

Вышеупомянутый аналитический документ будет дополнен гораздо более глубокими оценками масштаба домашнего труда, которые начнут составляться МОТ в 2012 году. В этом докладе будут представлены не только результаты углубленного анализа масштабов домашнего труда, но и новая информация об уровне правовой защиты во всем мире, что даст представление об определенных аспектах неформальности, касающихся домашнего труда.

См. МОТ (2012). 'Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection' (Женева). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf

Национальные данные, основанные на прямом измерении неформальной экономики

В 2013 году МОТ и международная сеть WIEGO начнут публиковать новые данные о неформальной экономике, впервые используя прямые оценки приблизительно 47 стран. Новый статистический сборник будет намного более совершенной версией предыдущего издания МОТ 2002 года *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. В раннем издании использовались остаточные и косвенные показатели неформальности, так как в то время еще не существовало статистического определения неформальной занятости. Совершенствование методов сбора и анализа данных, рассмотренных в технических материалах этой главы, приносит свои плоды, позволяя определять истинные масштабы, состав и характеристики неформальной экономики.

См. МОТ и WIEGO (готовится к печати) *Women and Men in the Informal Economy 2013: A Statistical Picture*.

22 Там же.



Импровизированная парикмахерская, Колумбия.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Соответствующие публикации

Hussmanns, R.: *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, рабочий документ по вопросам комплексной политики № 53, МБТ, 2004 г., Женева.

МОТ: *Достойный труд и неформальная экономика*; доклад Генерального директора; Международная конференция труда, 90-я сессия, Доклад VI, Международное бюро труда, 2002 г., Женева.

МОТ и ВТО: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Женева, 2009 г.).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_115087.pdf

Статистические руководства

Делийская группа
http://mospi.nic.in/mospi_new/site/DelhiGroup.aspx

Рекомендации, касающиеся статистического определения неформальной занятости, принятые 17-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 2003 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/guidelines/lang--en/docName--WCMS_087622/index.htm

Резолюция о статистике занятости в неформальном секторе, принятая 15-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 1993 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--en/docName--WCMS_087484/index.htm

Статистические сборники

МОТ и WIEGO (готовится к печати). *Women and Men in the Informal Economy 2013: A Statistical Picture*.

МОТ 2012. *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Женева).

МОТ 2011. *Domestic Workers Policy Brief 4: Global and Regional Estimates of Domestic Workers*.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_155951.pdf

МОТ 2011. *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*.
http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf

МОТ 2009. *Key Indicators of the Labour Market, 6-е издание*, таблица 7, *Employment in the informal sector* (Женева, 2009).

МОТ 2006. *Panorama Laboral America Latina y El Caribe*, Oficina Regional para Am rica Latina y el Caribe (Лима, 2006 г.).

МОТ 2002. *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector* (Женева, 2002 г.).

Учебные материалы

ОЭСР/МВФ/ МОТ/Статкомитет СНГ, 2002. *Измерение ненаблюдаемой экономики: Руководство* (Париж: Организация экономического сотрудничества и развития).

МОТ (в печати) *Пособие по статистике неформального сектора и неформальной занятости*.

**С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте
Департамента статистики МБТ:
<http://www.ilo.org/stat/lang--en/index.htm>**

Ссылки

Рекомендации, касающиеся статистического определения неформальной занятости, принятые 17-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 2003 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/guidelines/lang--en/docName--WCMS_087622/index.htm.

Heintz, J. and G. Chang, 2007. "Statistics on employment in the informal sector and informal employment: A summary of updated estimates from the ILO Bureau of Statistics database." Неопубликованная рукопись. Подготовлено для Департамента политики в области занятости, МБТ, Женева.

Husmanns, R., 2004. *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, рабочий документ по вопросам комплексной политики № 53, МБТ, 2004 г., Женева.

МОТ 1991. *Дилемма неформального сектора*. Женева.

МОТ 2002а. *Достойный труд и неформальная экономика*; доклад Генерального директора; Международная конференция труда, 90-я сессия. Доклад VI, Международное бюро труда, Женева.

МОТ 2002b. *Women and men in the informal economy: A Statistical picture*, Сектор по вопросам занятости, Женева.

МОТ 2002с. *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*, Бюро статистики, Женева.

МОТ 2007а. "Decent employment and the Millennium Development Goals : Description and analysis of a new target," in *Key Indicators of the Labour Market, 5-е издание*, Женева.

МОТ, 2007b. "Assessing vulnerable employment : The role of status and sector indicators," in *Key Indicators of the Labour Market, 5-е издание*, Женева.

МОТ 2009. *Key Indicators of the Labour Market, 6-е издание*, таблица 7, Employment in the informal sector, Женева.

Majid, N. 2001 : "The size of the working poor population in developing countries," документ по проблемам занятости № 16, МБТ, Женева.

ОЭСР/МВФ/ МОТ/Статкомитет СНГ, 2002. *Измерение ненаблюдаемой экономики: Руководство*. Париж, Организация экономического сотрудничества и развития.

Резолюция о статистике занятости в неформальном секторе, принятая 15-й Международной конференцией статистиков труда, Женева, 1993 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--en/docName--WCMS_087484/index.htm.



Молодой человек везет бананы для продажи на рынке, Камбоджа.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

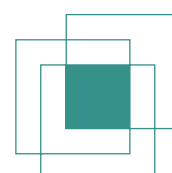
Стратегии роста и создание качественных рабочих мест



Грузчик с мешком картошки, Перу.

3.1 МОДЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: СОЧЕТАНИЕ МЕР ПОЛИТИКИ, СДЕРЖИВАЮЩИХ НЕФОРМАЛЬНОСТЬ

■ Несмотря на то что экономический рост является важным фактором сокращения неформальности, опыт свидетельствует о том, что автоматической связи между ними нет. Действительно, неформальность может сохраняться вопреки высоким темпам экономического роста. Материалы этой главы должны показать, что комплекс мер политики, содействующих экономическому росту, – это один из ключевых факторов, определяющих воздействие экономического роста на неформальность. В них приводятся аргументы, доказывающие значение политики экономического роста, открытого для всех и стимулирующего создание рабочих мест, а в разделе, посвященном формирующимся подходам, рассматриваются варианты комплексной политики, которые могут это обеспечить.



ГЛАВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Сам по себе экономический рост не может сократить неформальность
 - ВВП на душу населения и неформальность
- Последние тенденции в эволюции неформальности
 - Динамика неформальности в конце 20-го столетия
 - Динамика неформальности в начале 21-го столетия
 - Период после финансового кризиса

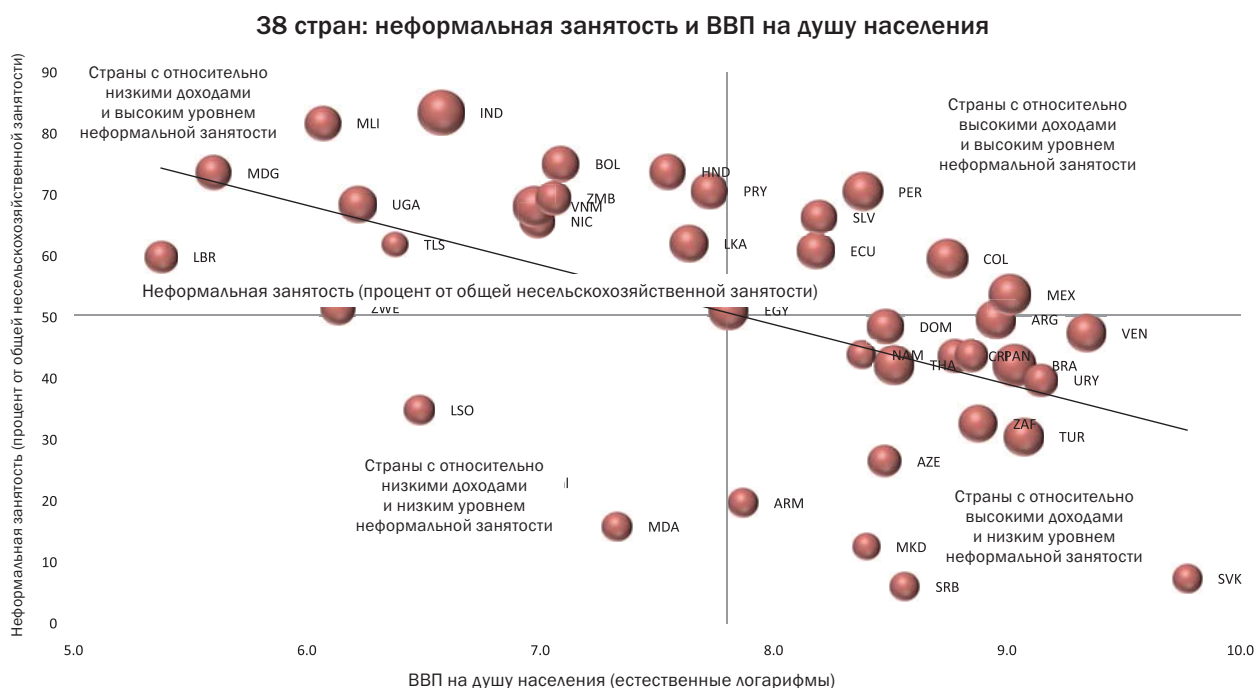
Что такое экономический рост

Экономический рост определяется как расширение продуктивного потенциала экономики. Рост экономики за год измеряется в процентах годового прироста реального валового внутреннего продукта (ВВП). В зависимости от содержания политики, направленной на содействие экономическому росту, он может быть капиталоемким и вести к созданию ограниченного числа рабочих мест либо, наоборот, он может активно стимулировать расширение занятости. По всей вероятности, модель экономического роста оказывает воздействие на темпы сокращения масштабов бедности и повышения уровня жизни населения.

Первые теоретики, изучавшие неформальную экономику (или неформальный/традиционный сектор, как она тогда называлась) полагали, что неформальность – это временное явление, которое исчезнет, когда экономика созреет и поглотит избыток рабочей силы. Вопреки ожиданиям, неформальность не исчезла; она сохраняется и зачастую проявляется в новом обличье не только в развивающихся, но и в развитых странах. Еще больше озадачивает то, что неформальность может порой быть невосприимчивой к уверенным и устойчивым темпам экономического роста. Стало ясно, что между экономическим ростом и неформальностью существует сложная взаимосвязь. Об этом свидетельствует, например, диаграмма ниже, где представлена динамика неформальной занятости и ВВП на душу населения.

Диаграмма 1:
ВВП на душу населения и неформальная занятость

Неформальность может увеличиваться даже несмотря на экономический рост.



Источник: Департамент статистики МБТ и «Перспективы развития мировой экономики» МВФ.

Диаграмма показывает по каждой стране процент неформальной занятости в общей несельскохозяйственной занятости и размер подушного дохода (в виде естественного логарифма). Названия стран сокращены из-за ограниченного пространства. Ось проходит по невзвешенным выборочным средним. Показана линия тренда, а размер кругов отражает размер общей неформальной занятости (в логарифмах). Представлены только те страны, по которым имеются данные о численности лиц в сфере неформальной занятости. Данные о ВВП соответствуют году, в отношении которого имеются последние данные о занятости в неформальной экономике.

Один из способов оценить долгосрочное влияние устойчивого экономического роста на неформальность – это изучение связи между ВВП на душу населения и преобладающей структурой экономики. Имеет смысл рассматривать рост ВВП на душу населения как косвенное отражение структурных преобразований, если установлены достоверные эмпирические связи между размером ВВП на душу населения и индексом экономической структуры. Можно вполне предположить, что доля неформальности в экономике может косвенно отражать преобладающую долю малопродуктивных видов деятельности. В этом случае по росту ВВП на душу населения можно отслеживать эволюцию неформальной экономики, т.е. чем выше ВВП на душу населения, тем ниже уровень неформальности. Именно это показывает диаграмма, представленная выше. Для большей ясности рассмотрим две страны, которые находятся на «линии оптимального соответствия», – Мадагаскар и Бразилию. На Мадагаскаре подушный доход (в ценах 2010 года) равен 421 долл. США, а в Бразилии – 10721 долл. США (в ценах 2010 года). Двигаясь от Мадагаскара к Бразилии, мы видим, что доля неформальности снижается с 75% до 45%. Сколько же времени потребуется Мадагаскару, чтобы выйти на уровень подушного ВВП Бразилии?

Если ВВП на душу населения растет на 7% в год, тогда подушный доход удваивается всего за 10 лет. Используя это простое правило, получаем, что Мадагаскару потребуется более 40 лет, чтобы достичь уровня Бразилии и соответствующей доли неформальности в 45%. В любом случае, в мире мало стран (13 по данным Комиссии по вопросам экономического роста¹), которым в течение двух-трех десятилетий удавалось сохранять 7% темпы роста. А, значит, маловероятно, что типичной развивающейся стране будет под силу расти быстрыми темпами. Мадагаскар не является исключением. Поэтому стратегия «только экономический рост» – не самый эффективный способ снижения неформальности в течение обозримого периода времени.

Еще одну причину, почему нужно думать не только об экономическом росте, показывает диаграмма, на которой видно, что в соотношении ВВП на душу населения и неформальности существуют значительные отклонения от «линии оптимального соответствия». Другими словами, страны с аналогичным размером ВВП на душу населения демонстрируют существенные различия в масштабах неформальности. Это означает, что факторы, присущие конкретной стране и обусловленные сложным составом ее учреждений и политики, позволяют ей снизить уровень неформальности при любом размере подушного дохода.

В целом, в диаграмме содержится первый намек на то, что при всем огромном значении экономического роста для сокращения неформальности, многое зависит и от наполнения политики, которая его питает. Как и широко известный факт того, что одного экономического роста недостаточно для сокращения масштабов бедности, стало ясно, что экономический рост сам по себе не может обуздать неформальность. Необходимо рассмотреть типы стратегий экономического роста, которые могут увеличивать или уменьшать неформальность. Чтобы изучить взаимосвязь между экономическим ростом и его воздействием на неформальную экономику, в материалах этой главы мы попытаемся ответить на два вопроса:

1. Какие в последнее время наблюдались тенденции, касающиеся неформальности, и какие с ними были связаны стратегии роста?
2. Какую политику необходимо претворять в жизнь, чтобы экономический рост вел к сокращению неформальности?

■ **Последние тенденции в эволюции неформальности.** Полезно взглянуть на последние тенденции, в широком смысле касающиеся неформальности, чтобы получить дополнительные аргументы о критическом значении политики, которая окружает и подкрепляет экономический рост с точки зрения

¹ См. ссылку на Комиссию по вопросам экономического роста и развития Всемирного банка в разделе «Источники».

его воздействия на неформальность. В этой части рассматриваются три обширных периода: последние десятилетия 20-го столетия, когда происходил рост неформальности, начало 21-го столетия, которое стало периодом умеренного сокращения неформальности, и промежуток времени с начала мирового финансового кризиса в 2008 году по наши дни.

- **Последние десятилетия 20-го столетия.** В конце 20-го века наблюдался общий рост неформальной экономики во многих странах и во всех регионах мира. Так, Хайнц и Поллин (Heintz and Pollin) отмечают, что согласно данным о 23 странах неформальность увеличилась в 19 раз. Кроме того, по данным МОТ 2002 года самостоятельная занятость выросла во всех развивающихся регионах, а в глобальном масштабе в период с 1980 по 2000 годы она увеличилась примерно с одной четверти до одной трети всех занятых в несельскохозяйственных видах деятельности.² Кроме того, Шарм (Charmes (2000)), используя данные национальных источников, показал, что в период с 1980 по 1999 годы удельный вес работников неформального сектора среди всех занятых в несельскохозяйственной деятельности значительно повысился во всех регионах.³

Важно изучить условия того времени, чтобы понять, какие факторы лежали в основе этого роста. В последние десятилетия 20-го столетия многие страны приняли экономические модели развития, основанные на так называемом «вашингтонском консенсусе». Эта модель подчеркивала значение жесткой денежно-кредитной политики для удержания инфляции на низком уровне, а также значение бюджетной осмотрительности, свободных рынков и ограниченной роли государства. Среда, в которой она претворялась в жизнь, благоприятствовала свободной торговле, финансовой либерализации, отмене регулирования рынка и приватизации, что придавало рынку труда больше гибкости, стимулировало производственный аутсорсинг и породило расширение временных и нестабильных форм занятости.⁴ Эти политические рецепты часто приводили к экономическому росту, при котором очень мало внимания уделялось вопросам занятости. Кроме того, создаваемые рабочие места зачастую были низкого качества, со скромной оплатой труда и вялым регулированием, нередко – в неформальной экономике. Как показывает анализ этой стратегии, без явного упора на увеличение спроса на рабочую силу экономический рост не сможет обеспечить создание необходимого числа рабочих мест и не окажет серьезного воздействия на сокращение масштабов бедности и неформальности.⁵ Поскольку труд является главным источником доходов неимущих слоев населения, низкооплачиваемые и недостаточно продуктивные рабочие места не позволяют им зарабатывать достаточно, чтобы работники и их семьи могли выкарабкаться из бедности. Таким образом, мы видим, что рост неформальности во многих странах и регионах мира пришелся на то время, когда в политике доминировали экономические модели, ориентированные на свободный рынок.⁶

Неформальность увеличилась во многих частях мира в конце 20-го столетия, т.е. в тот период, когда в ходу были неоклассические экономические модели.

- **Динамика неформальности в начале 21-го века.** Увеличившись в последние десятилетия 20-го столетия, неформальность умеренно сократилась в начале 21-го столетия, когда глобальная экономика процветала. Об этом свидетельствуют данные индикатора работающей бедноты, индикатора незащищенной занятости и прямые оценки.

2 Эти оценки были составлены до формирования прямых методов получения данных о неформальной экономике. В отсутствие прямых оценок данные о самозанятости как основном элементе занятости в неформальной экономике позволяют судить об уровне неформальности. Для получения дополнительной информации см. главу, посвященную статистическим измерениям.

3 См. Charmes, J. 2000. *Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector*, документ, представленный на ежегодной конференции Международной ассоциации феминистской экономики, Стамбул, 15-17 августа.

4 См. ссылку в разделе «Источники» на Chen, M. Vanek, J. Heintz, J. 2006. *Informality Gender and Poverty: A Global picture. Economic and Political Weekly*. 27 мая 2006 г. 2121-2139.

5 Там же.

6 См. ссылку в разделе «Источники» на Heintz and Polin 2005.

Работающая беднота как индикатор неформальности

Работающая беднота – полезный индикатор неформальности, во-первых, потому что основная проблема в сфере занятости в развивающихся странах – это не столько проблема массовой безработицы (бедные слишком бедны, чтобы не работать), сколько проблема массовой неполной занятости и работающей бедноты, и, во-вторых, потому что работающая беднота и неформальный труд часто перекликаются друг с другом. Несмотря на то что некоторые виды деятельности в неформальной экономике приносят вполне приемлемый достаток и доход, большинство занятых в неформальной экономике страдают от нестабильности заработков и самых разных проявлений дефицита достойного труда. Многие работники, нанятые на неформальных условиях, в том числе самозанятые работники, неоплачиваемые семейные работники и мелкие предприниматели, часто зарабатывают меньше, при этом больше рискуя впасть в бедность, чем те, кто работает на формальной основе. Поэтому между неформальностью и работающей беднотой существует тесная взаимосвязь.

См. также главу, посвященную вопросам статистики.

Работающая беднота

Последние данные МОТ о работающей бедноте, относящиеся к 2012 году (см. рис. 1 и 2), указывают на определенный прогресс, достигнутый за последнее десятилетие, однако процентные доли и уровни работающей бедноты остаются неприемлемо высокими. Как видно на диаграммах ниже, сокращается численность работающих нищих (лиц, живущих за чертой бедности, т.е. меньше чем на 1,25 долл. США в день).⁷ Одновременно произошло снижение численности лиц, живущих за чертой бедности менее чем на 2 долл. США в день – главным образом в результате сокращения масштабов бедности в Восточной Азии и Китае.⁸

Диаграмма 2. Динамика численности работающей бедноты в мире в 2000-11 годах (1.25 долл. США в день)

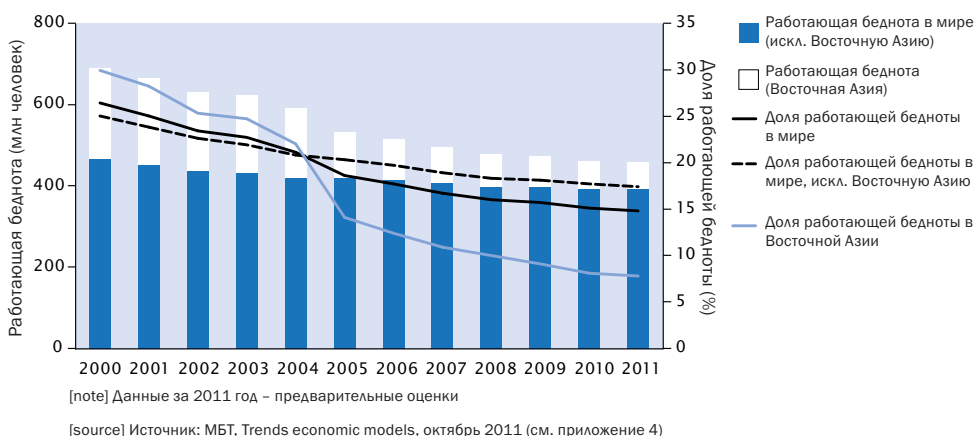
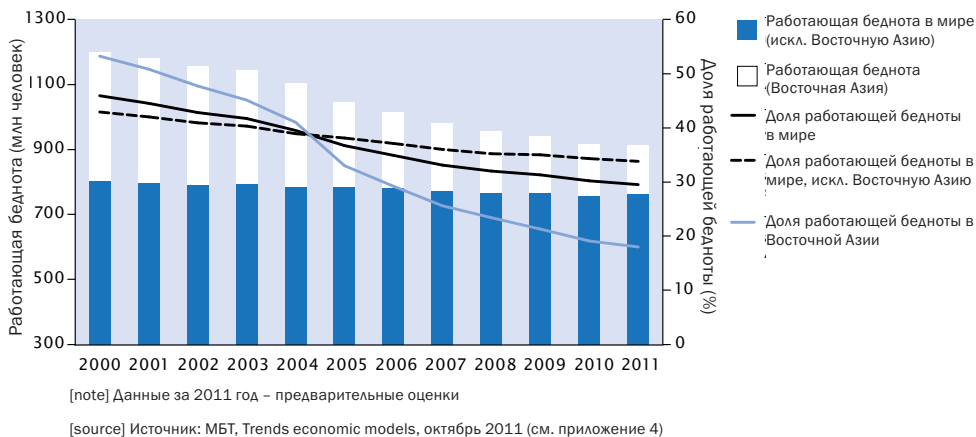


Диаграмма 2. Динамика численности работающей бедноты в мире в 2000-11 годах (2 долл. США в день)



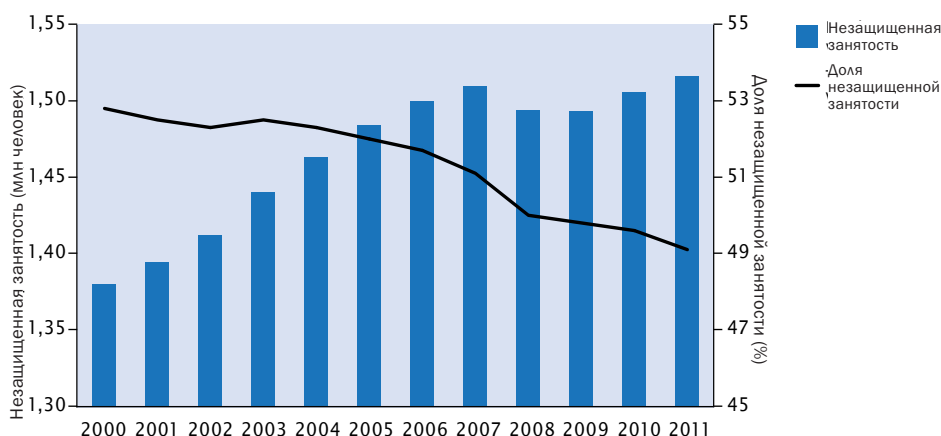
7 См. ссылку в разделе «Источники» на МБТ 2012. Global employment trends 2012, p. 41.

8 См. ссылку в разделе «Источники» на МБТ 2012. Global employment trends 2012, p. 41.

Незащищенная занятость

На диаграмме ниже показана тенденция к снижению масштаба незащищенной занятости (в лице самозанятых работников и неоплачиваемых семейных работников) с 52,8% в 2000 году до 49,1%.⁹ Однако этого умеренного снижения было недостаточно, чтобы остановить рост абсолютной численности незащищенных работников, который начиная с 2009 года составил почти 23 миллиона человек; он стал результатом увеличения рабочей силы в странах, где условия занятости страдают от высокого уровня незащищенности.¹⁰

Рисунок 4. Динамика незащищенной занятости в мире, 2000-11 гг.



[note] Данные за 2011 год – предварительные оценки

[source] Источник: МБТ, Trends economic models, октябрь 2011 (см. приложение 4)

Прямые оценки неформальности. Временные ряды данных по 15 странам, подготовленные МОТ, показывают общий размер неформальной занятости, занятость в неформальном секторе и неформальную занятость за пределами неформального сектора как долю занятых в несельскохозяйственной деятельности в 2-3 временных точках: в 2000, 2005 и 2010 годах (см. таблицу 1 ниже). Выборка из 15 стран недостаточно крупная, чтобы быть репрезентативной. Тем не менее, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в развивающихся странах общий уровень неформальной занятости повышается в таких странах, как Замбия и Индия, снижается в странах со средними и высокими уровнями доходов (в странах Латинской Америки за исключением Мексики и в Таиланде), и что занятость в неформальном секторе расширяется в странах с переходной экономикой.¹¹

Незащищенная занятость как индикатор неформальности

Другим полезным индикатором неформальности является индикатор незащищенной занятости, который отражает общую численность самозанятых работников и неоплачиваемых семейных работников. Он позволяет следить за динамикой общего качества занятости. Значительная часть незащищенной занятости связана с широким использованием неформальных трудовых договоренностей, которые зачастую предполагают отсутствие социальной защиты, узкий охват социального диалога и ограниченные возможности для осуществления основополагающих прав. Однако у этого индикатора есть ряд ограничений, которые рассматриваются в обзоре ILO Global Employment Trends 2010: 1) работа по найму не является синонимом достойного труда, так как работники могут нести высокие экономические риски несмотря на то, что они работают на условиях найма; 2) в этот показатель не включаются безработные при всей их уязвимости; 3) работник может быть отнесен к одной из двух уязвимых групп, но при этом он может не нести высоких экономических рисков, особенно в развитых странах.

См. также главу, посвященную вопросам статистики.

Согласно прямым оценкам, неформальность в начале 21-го столетия сократилась в умеренных объемах.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ МОТ и WIEGO (готовится к печати). Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update 2012.

Таблица 1. Неформальная несельскохозяйственная занятость и ее составляющие: временные ряды

Страна	Год (квартал)	Неформальная занятость	Занятость в неформальном секторе	Неформальная занятость за пределами неформального сектора
		в % от общей численности занятых в несельскохозяйственной деятельности		
Аргентина	2003 (IV)	60.8	35.5	25.5
	2005 (IV)	57.0	33.4	23.7
	2009 (IV)	49.7	32.1	17.9
Эквадор	2005 (IV)	65.7	40.2	26.0
	2009 (IV)	60.9	37.3	24.0
Мексика	2005 (II)	53.2	34.9	19.1
	2009 (II)	53.7	34.1	20.2
Панама	2005 (авг.)	48.2	30.6	17.7
	2009 (авг.)	43.8	27.7	16.3
Перу	2005	76.3	52.7	24.0
	2009	69.9	49.0	21.7
Уругвай	2006	43.4	37.4	10.8
	2009	39.8	33.9	9.8
Южная Африка	2001	46.2	24.6	21.6
	2005	39.1	20.3	18.8
	2010 (IV)	32.7	17.8	14.9
Замбия	2005	59.4		
	2008	69.5		
Турция (а)	2005		44.0	
	2009		46.2	
Республика Молдова	2005	19.4	6.3	13.1
	2009	15.9	7.3	8.6
Российская Федерация	2000		8.2	
	2005		13.0	
	2010		12.1	
Украина	2000		7.0	
	2005		7.8	
	2009		9.4	
Индия	1999-2000	80.4	67.7	13.5
	2004-05	83.5	68.8	15.4
	2009-10	83.6	67.5	16.8
Шри-Ланка (с)	2006	62.2	51.0 (с)	11.6 (d)
	2009	61.8	49.8 (с)	12.0 (d)
Таиланд	2006	42.6		
	2010	41.9		

(а) Только работодатели и самозанятые работники.

(b) Исключая северные и восточные провинции.

(с) Включая домашних работников и производителей товаров исключительно для собственного конечного потребления в домашних хозяйствах.

(d) Исключая домашних работников и производителей товаров исключительно для собственного конечного потребления в домашних хозяйствах.

Примечание: Поскольку в неформальном секторе определенное число занятых работает по найму, общий размер неформальной занятости в некоторых странах чуть меньше суммы занятости в неформальном секторе и неформальной занятости за пределами неформального сектора.

Источник: MOT и WIEGO (готовится к печати). Women and Men in the Informal Economy 2013: A Statistical Picture.

Таким образом, исходя из данных различных источников мы видим, что тенденция последнего времени, по крайней мере, до наступления глобального финансового кризиса в 2008 году, – это умеренное сокращение неформальности. Важно отметить, что нисходящая траектория неформальности наблюдалась во время экономического бума в мире. По оценкам, в период с 2000 по 2007 годы мировой ВВП вырос на 4,2% по сравнению с 3,1% в течение предыдущих восьми лет (1992-99 гг.).¹² В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах темпы экономического роста были особенно высокими – в среднем по 6,5% с 2000 по 2007 годы в сравнении с 3,6% с 1992 по 1999 годы.¹³ Несмотря на стабильный экономический рост во многих частях мира, его влияние на сокращение неформальности было на удивление скромным. Хотя в данном разделе не ставится задача оценить различные стратегии роста, которые осуществлялись во всем мире в течение указанного периода, данный вывод еще раз говорит о том, что одного экономического роста недостаточно для сокращения масштабов неформальности.

- **Тенденции неформальности с 2008 года по настоящее время.** Что касается самого последнего периода после наступления мирового финансового кризиса, то его долгосрочное воздействие на размер неформальной экономики еще предстоит оценить. Эпицентр кризиса находился в странах с высокими уровнями доходов, а страны с формирующейся рыночной экономикой и с развивающейся экономикой пострадали меньше и в ряде случаев восстановились быстрее.¹⁴ Агрегированные данные стран действительно указывают на повсеместное замедление экономического роста, поэтому можно утверждать, что во многих развивающихся странах произошло, как минимум, замедление темпов сокращения масштабов бедности.¹⁵ Скорее всего, это также способствовало замедлению темпов сокращения неформальности, хотя пока еще не ясно, как это повлияло на размер неформальной экономики разных стран.¹⁶ Поскольку, судя по всему, между политикой, формирующей условия для экономического роста, и воздействием на неформальность существует выраженная связь, ряд факторов должен определять, каким образом она влияет на неформальную экономику отдельных стран, в том числе как кризис передается в конкретные страны, какие отрасли он затрагивает и, что важно, какая политика проводится в целях минимизации его воздействия.

Эти тенденции и данные о неформальности позволяют глубже понять сложную взаимосвязь между экономическим ростом и неформальностью. Неформальная экономика увеличивалась в течение последних десятилетий 20-го века, когда во многих странах применялись неоклассические экономические модели. Более поздняя тенденция (в первые несколько лет 21-го столетия) отражает нисходящую траекторию неформальности в период весьма благоприятной экономической конъюнктуры в мире. Тем

Влияние мирового финансового кризиса на уровни неформальности в разных странах зависит от того, как кризис передается, какие отрасли он затрагивает и как на него реагирует политика.

12 Данные заимствованы из «Перспектив развития мировой экономики» МВФ, с. 40. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>.

13 Там же.

14 Majid, N (2011) The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries in From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues Evidence, and Policy Options, I. Islam, S. Verick (eds) (МБТ, Женева, 2011 г.).

15 Там же.

16 Оставляя в стороне вопрос о том, разрослась ли неформальная экономика в результате кризиса и если да, то в какой степени, факты явно свидетельствуют о том, что кризис лег особенно тяжелым бременем на плечи конкретных групп населения. Например, по данным исследований, проведенных WIEGO/Inclusive Cities в странах Азии, к югу от Сахары и в Латинской Америке, тенденции в области доходов и занятости, которые наметились во время кризиса, т.е. снижение спроса и заработной платы, усугубляемое обостряющейся конкуренцией, наиболее заметно проявились в отраслях и подотраслях неформальной экономики с наименьшим размером оплаты труда и самыми низкими барьерами, где преимущественно работают женщины. Кризис усугубляет их бремя оплачиваемого и неоплачиваемого труда. В результате кризиса социально-экономическая уязвимость наименее работающих женщин ухудшилась. Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Horn, Z. 2010. The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners. In Gender and Development, Volume 18, Issue 2, 2010.

не менее, это снижение было довольно скромным. Что касается тенденций, относящихся к мировому финансовому кризису и его последствиям, то их еще предстоит оценить. Однако опыт этих лет ясно свидетельствует о том, что одного экономического роста, при всей его значимости, явно недостаточно для уменьшения неформальности. Это еще раз подтверждается исследованиями, проведенными Хайнцом и Поллином в 20 странах: *экономический рост замедлит темпы роста неформальности в развивающихся странах, однако сам по себе он не сможет создать условия, в которых реально снизится уровень деформализации*. Они также показали, что растущие темпы деформализации соответствуют положительным средним темпам экономического роста. Наконец, факты убедительно свидетельствуют о том, что с учетом краткосрочных циклических факторов высокие темпы экономического роста сопровождаются сокращением масштабов деформализации либо замедлением темпов ее роста.¹⁷

17 См. ссылку в разделе «Источники» на James Heintz and Polin, 2005, "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", in Neema Kudva and Lourdes Beneria eds.

- **Необходимость комплексного подхода**
- **Первое направление политики: стратегии роста и создание качественных рабочих мест**
 - **Занятость как стержень экономической и социальной политики**
 - **Переориентация макроэкономической политики**
 - **Реформирование денежно-кредитных и финансовых систем**
 - **Политика обменного курса**
 - **Государственные инвестиции, доступ к государственным фондам и бюджетно-налоговая политика**
 - **Отраслевая политика**
- **Второе направление политики: регулирование**
- **Третье направление политики: социальный диалог, организация и представительство**
- **Четвертое направление политики: содействие равенству и недопущение дискриминации**
- **Пятое направление политики: содействие развитию предпринимательства**
- **Шестое направление политики: расширение социальной защиты**
- **Седьмое направление политики: стратегии местного развития**

В предыдущем разделе мы стремились показать, что политика, формирующая условия для экономического роста, имеет решающее значение для понимания его воздействия на неформальность. В последующем разделе мы постараемся ответить на второй вопрос, поставленный в вводной части к этой главе: какую политику, подкрепляющую и дополняющую экономический рост, необходимо претворять в жизнь, чтобы уменьшить масштабы неформальности? В нем рассматриваются семь широких направлений политики, которые указывают на множество путей, ведущих к формальной экономике (и которые определяют структуру настоящего руководства).

■ **Необходимость комплексного подхода.** В отдельных странах неформальность проявляется в весьма конкретных формах, и поэтому комплекс мер политики, содействующих сокращению неформальности, должен учитывать конкретные факторы, порождающие неформальность на разных рынках труда. Опыт отдельных стран подчеркивает значение целого ряда подходов к обузданию неформальности, в том числе включения политики занятости как части стратегии экономического роста, а не как остаточного элемента экономического роста, а также разработки ясной стратегии, направленной на сдерживание неформальности. Они показаны на нижеприведенных примерах Аргентины и Бразилии, которые в последнее время добились успехов в обуздании неформальности и создании большего числа формальных рабочих мест.

Аргентина: государственная политика преодоления неформальности

Аргентина служит примером успешной стратегии сдерживания тенденций роста неформальности, которые возникли после экономического кризиса 2001 года; стратегия была специально разработана министерством труда при поддержке МОТ. Обеспечив высокие темпы роста занятости, она позволила в период с 2004 по 2007 годы снизить долю незарегистрированных наемных работников с 43% до 39%. Полученный опыт говорит о следующем:

- стратегия перехода к формальной деятельности должна быть не отдельным проектом, а неотъемлемой частью государственной стратегии в сфере труда и занятости;
- неформальность рассматривается как один из вызовов, а ее обуздание как одна из первоочередных задач;
- стратегия согласуется с основами государственной политики и способствует развитию отношений социального партнерства;
- ее осуществление периодически контролируется и оценивается.

МОТ выступала за подготовку комплексной стратегии в соответствии с шестью целями Программы достойного труда; это – придание приоритетного значения занятости как части стратегии экономического роста, формирование последовательной политики и основ регулирования, укрепление органов инспекции труда и органов регулирования вопросов труда, содействие информационно-просветительской деятельности по вопросам формализации, расширение социальной защиты на неформальную экономику, содействие развитию отношений социального партнерства и государственно-частных партнерств.

Источник: МОТ 2010. Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации. Доклад о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

Ускорение формализации в Бразилии в 2000-х годах

В течение 80-х и 90-х годов прошлого столетия медленные темпы экономического роста и экономические спады провоцировали разрастание неформальной экономики во многих странах Латинской Америки. Однако к началу 2000-х годов Бразилия сумела решительно переломить эту тенденцию и обеспечить ускорение формализации. Ее успех объясняется несколькими причинами. К ним относятся:

1) Макроэкономическая среда.

В 2000-х годах сложились макроэкономические условия, благоприятствующие увеличению числа формальных рабочих мест. Аналитики отмечают, что между колебаниями реальных обменных курсов и уровнем безработицы существует значительная, положительная связь.¹⁸ В течение 90-х годов прошлого столетия происходило повышение курса национальной валюты, а в 1999 году он снизился. С момента девальвации до 2005 года реальный обменный курс оставался высококонкурентным, что привело к резкому увеличению экспорта и защитило национальную промышленность от конкуренции со стороны импорта. Создавались новые рабочие места, особенно в экспортном секторе, а также в конкурирующей с импортом обрабатывающей промышленности. В период с 2000 по 2008 годы число формальных рабочих мест значительно увеличилось во многих отраслях, включая добывающую промышленность, сельское хозяйство, рыболовство и обрабатывающую промышленность.

Важную роль играли и энергичные меры, направленные на перераспределение благ экономического роста. Программа Bolsa Familia, охватывающая почти четверть населения страны, стала важным механизмом, обеспечивающим более инклюзивный экономический рост. Эта программа в сочетании со структурой потребления многочисленного среднего класса в Бразилии стимулирует внутренний спрос, что ведет к повышению уровня потребления и к экономическому росту.

18 Frenkel.R et Ros,J. 2006, Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America World Development 34(4):631-646.

2) Упрощение налогового законодательства.

В 1996 году правительство ввело новую систему налоговых льгот и упрощенного налогообложения малых и микропредприятий, известную как *Simples Nacional*. Она предусматривает прогрессивную структуру налогообложения и упрощение сбора налогов. Как показали результаты анализа, в период с 2000 по 2005 годы новое законодательство позволило формализовать около полумиллиона микропредприятий с двумя миллионами рабочих мест.¹⁹ Формализация предприятий вызвала к жизни череду положительных изменений: предприятиям стало легко регистрироваться, после чего у них расширился доступ к официальным системам финансирования и кредитования, что повысило их жизнеспособность; будучи легальными предприятиями, для них становится рискованнее не регистрировать своих работников.

3) Снижение давления на рабочую силу.

Демографическая ситуация характеризуется снижением рождаемости и уменьшением притока молодежи на рынок труда. Последнее связано не только с падением рождаемости, но и с увеличением доли молодежи в сфере образования.

4) Совершенствование деятельности инспекции труда и новые подходы к формализации.

Совершенствование деятельности инспекции труда стало возможным благодаря не только расширению штата инспекторов, но и изменению структуры стимулирования и введению новых способов решения инспекционных задач в середине 90-х годов прошлого века. Новая система привела к увеличению численности работников, поставленных на учет в результате проверок.

5) Более полное соблюдение требований законодательства.

В 90-е годы прошлого столетия произошло значительное повышение уровня формализации сегментов неформальной экономики, в прошлом не охваченных трудовым законодательством, в частности, домашних работников. Конституция 1988 года обеспечила более полное соблюдение закона и улучшила положение многих работников, которые теперь могут осуществлять свои права.

Правительство Бразилии принимает и другие меры в поддержку расширяющейся тенденции к формализации. Они включают в себя снижение размера отчислений нанимателей домашних работников в систему социального обеспечения путем введения льгот на прибыль, повышение минимальной заработной платы для стимулирования внутреннего спроса и принятие в 2009 году закона об индивидуальном предпринимательстве, который облегчает регистрацию микропредприятий и снижает размер отчислений самозанятых работников в систему социального обеспечения.

Источник: Berg, J. *Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s*. In *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation* (ed. Lee, S. ad McCann, D.) (ILO and Palgrave MacMillan 2011).

Примеры Бразилии и Аргентины ясно показывают, что временные меры политики вряд ли могут оказать устойчивое воздействие на неформальность. Необходим комплексный подход, охватывающий целый ряд направлений политики, и обеспечивающий их согласованность. Такой комплексный подход, впервые сформулированный по итогам обсуждения вопросов достойного труда и неформальной экономики на Международной конференции труда в 2002 году, был уточнен в рамках семи широких областей политики, которые указывают на множественность путей перехода в формальную экономику. К ним относятся i) стратегии роста, ii) основы регулирования, iii) социальный диалог, организация и представительство, iv) содействие равенству и недопущение дискриминации, v) меры поддержки предпринимательства, vi) расширение охвата социальной защиты, vii) стратегии местного развития. Здесь рассматривается каждое из этих областей, хотя читателю предлагается подробнее ознакомиться с ними в конкретных технических главах данного руководства.

19 Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel et Matheus Stivali (2007) "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão no. 1277.

■ Первое направление политики: стратегии роста и создание качественных рабочих мест

- **Занятость как стержень экономической и социальной политики.** Первое направление политики охватывает макроэкономическую политику, содействующую переходу в формальную экономику, включая центральное место политики занятости в макроэкономических моделях. Чтобы сдержать распространение неформальности в первую очередь необходимо обеспечить занятости одно из центральных мест в экономической и социальной политике; с этой целью необходимо содействовать формированию основ макроэкономической политики, которая нацелена на стимулирование занятости, и оказывать приоритетную поддержку продуктивным отраслям экономики в рамках стратегий по сокращению масштабов бедности (ПРСП).²⁰ Значительную роль в противодействии росту неформальности играют соответствующие объемы национальных и иностранных инвестиций, направляемых в отрасли экономики, которые расширяют использование рабочей силы и повышают производительность сельской и городской экономики.
- **Переориентация макроэкономической политики.** Во-вторых, решение проблемы неформальной экономики предполагает переориентацию макроэкономической политики. Необходимо нацеливать действия на достижение занятости и сокращение масштабов бедности одновременно с обеспечением макроэкономической стабильности. Ясными целями основ макроэкономической политики должны быть повышение производительности, содействие экономическим преобразованиям, повышение доступности формальных рабочих мест и, одновременно, укрепление способности работников к выполнению такой работы.²¹ Соответственно, макроэкономическая политика должна быть направлена на формирование благоприятных условий для создания рабочих мест, мобилизации и распределения ресурсов и осуществления экономических преобразований. Она влияет на политику центрального банка, финансовую политику и регулирование, промышленную политику и бюджетно-налоговую политику. Это означает, например, что политика центральных банков некоторых стран вместо полной отстраненности могла бы стать частью общих согласованных усилий государства в области развития, при этом обладая достаточной самостоятельностью, чтобы обеспечивать свою стабилизационную функцию.²² Кроме того, финансовый сектор должен оказывать гораздо больше содействия экономическому росту и развитию, чем в настоящее время.
- **Реформирование денежно-кредитных и финансовых систем.** Проведение денежно-кредитной политики может прямо влиять на два ключевых фактора, ограничивающих выбор работников неформальной экономики: 1) развитие внутреннего рынка и 2) доступ к производственным фондам (через кредитные и финансовые учреждения).²³ Для расширения возможностей занятости денежно-кредитная политика должна стимулировать инвестиции в производственные активы, способствовать развитию рынков и поддерживать макроэкономическую стабильность. Несоответствующая денежно-кредитная политика будет сдерживать экономический рост и инвестиции и, как следствие, препятствовать усилиям, направленным на расширение возможностей трудоустройства. Поэтому важно решить, какой режим денежно-кредитной политики будет оптимально служить целям развития с точки зрения повышения уровня занятости

Макроэкономическая политика должна быть нацелена на расширение занятости, сокращение масштабов бедности, а также на обеспечение макроэкономической стабильности.

20 См. Heintz, J. and Pollin, R. (2008), Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

21 См. MOT 2009. The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies (Женева: МБТ), p. 21.

22 См. Epstein, G.; Heintz, J.; Ndikumana, L. and Chang, G. (2009), Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework, Employment Sector WP Series (Женева: МБТ).

23 См. J. Heintz, 2009, Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Женева: МБТ), p. 10.

и сокращения масштабов бедности.²⁴ Ограничительная денежно-кредитная политика может негативно влиять на продуктивный потенциал экономики, ограничивая доступ к инвестициям и сами инвестиции в производственные ресурсы. Кредитно-финансовые услуги могут играть существенную роль, помогая предприятиям, в том числе малым и неформальным, приобретать и накапливать производственные фонды. Денежно-кредитная политика, направленная на снижение инфляции до однозначного уровня, отражается на стоимости кредитования во всей экономике, поскольку она ведет к повышению реальных процентных ставок. Кредитные ограничения широко распространены в большинстве развивающихся стран, а препятствия на пути роста кредитования, создаваемые ограничительным режимом денежно-кредитной политики, могут усугублять эту проблему. Инструменты макроэкономической политики, такие как резервные требования на основе активов, банковское обслуживание проектов развития и кредитные гарантии, должны использоваться для поддержки приоритетных отраслей с высоким мультипликационным эффектом занятости – для нацеливания инвестиций и мобилизации ресурсов в интересах отраслей с высокой добавленной стоимостью и с большой численностью работающих.

- **Политика обменного курса.** Ввиду неоднородности неформальной экономики политика обменного курса может оказывать неоднозначное воздействие на субъектов неформальной экономики. Конкурентный обменный курс, поддерживаемый с помощью управляемых девальваций, может ухудшить качество жизни розничных продавцов импортных товаров в неформальной экономике, особенно если они не могут передавать рост издержек путем повышения цен или если спрос на их товары остро реагирует на изменение цен. Между тем, неформальные предприятия могут выигрывать от конкурентного снижения обменного курса, если они поставляют конкретные товары и услуги в отрасли, ориентированные на экспорт или конкурирующие с импортом. Кроме того, валютный режим, направленный на сохранение конкурентного обменного курса, может опосредованно содействовать ускорению темпов роста внутреннего рынка, если отрасли, ориентированные на экспорт и/или конкурирующие с импортом, являются важным источником доходов в других сегментах рынка труда. В такой ситуации рост этих отраслей может вести и к росту внутреннего рынка, так как он стимулирует увеличение доходов и повышение покупательной способности.
- **Государственные инвестиции, доступ к государственным фондам и бюджетно-налоговая политика.** Государственные инвестиции играют важнейшую роль в повышении уровня производительности, расширении доступа к рынкам и снижении пространственных препятствий на пути к мобильности. Слабая инфраструктура экономики и ограниченный доступ к государственным услугам повышают операционные издержки неформальных предприятий, ограничивают их способность соблюдать стандарты качества, сужают их доступ к рынкам и снижают их производительность (как следствие плохого здоровья и низкого уровня образования). С точки зрения финансирования таких инвестиций, национальный бюджет – это основной рычаг развития, контролируемый правительствами. Более того, ориентированные на занятость подходы к развитию инфраструктуры стали важным элементом стратегий по созданию рабочих мест во многих развивающихся странах с низким уровнем оплаты труда и избыточным предложением недоиспользуемых трудовых ресурсов. Умело управляемые и ориентированные на занятость методы стали жизнеспособной и экономически эффективной альтернативой методам, опирающимся на расширение использования машин и оборудования, потому что они дают высокие результаты по качеству и позволяют экономить средства, в частности, иностранную валюту, обеспечивая большие объемы производства при условии, что они применяются в соответству-

24 См. G. Epstein, 2009, Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Женева: МБТ).

ющих институциональных условиях.²⁵ Электрификация и строительство сельских дорог, медицинских и учебных центров и рынков влияют на уровень производительности частных предприятий и доходы мелких производителей. Вопрос о производительности важен, потому что, в конечном счете, от ее уровня зависят заработки отдельных лиц и качество жизни домашних хозяйств. Препятствия на пути повышения производительности и расширения возможностей получения доходов неформальными работниками – это одна из причин, почему доходы остаются на низком уровне. Повышение уровня производительности – необходимое, хотя и недостаточное условие для устойчивого роста качества жизни населения. Оно не приведет к увеличению заработков, если, например, в результате такого повышения менее благоприятные условия торговли складываются для самозанятых в неформальной экономике из-за неблагоприятной корректировки цен. Тем не менее, повышение уровня производительности делает рост доходов возможным.

Что касается налоговой политики, она должна предусматривать соответствующие меры, которые не взваливают чрезмерное бремя на предприятия разных типов, такие как микропредприятия, малые и средние предприятия. Налоговые каникулы и прогрессивные системы налогообложения, снижающие налоги для малых предприятий, являются важной частью комплекса мер, направленных на содействие выводу из неформальности. Законодательство *Simples Nacional* в Бразилии (см. вставку о Бразилии) – это хороший пример налоговой политики, учитывающей потребности предприятий разных размеров, чтобы поощрять их к соблюдению налоговых требований.

- **Отраслевая политика.** Подход, содействующий выводу из неформальности на уровне отрасли и подотрасли, может помочь четко определить те из них, где неформальные отношения распространены особенно широко, такие как сельское хозяйство и сфера услуг, а также разработать соответствующие контрмеры в области политики. Во многих странах, например, в Латинской Америке, разрабатываются меры, направленные на распространение защиты законодательства на подотрасль домашних услуг и, следовательно, на содействие переходу к формальной деятельности.

Отраслевой подход играет важную роль и в определении особо динамичных и ориентированных на рост отраслей, которым национальная политика должна оказывать поддержку. Стремясь обеспечить полную и продуктивную занятость, многие развивающиеся страны должны искать ответы на широкий круг основополагающих вопросов политики, включая: *Какие приоритетные отрасли необходимо выбрать в целях потенциального создания рабочих мест? Какие ключевые меры промышленной политики и реформы могут ускорить экономический рост, в ходе которого создаются рабочие места?* Страны создают новые аналитические и политические основы для изучения ограничений и возможностей i) укрепления потенциала занятости в процессе экономического роста, ii) обеспечения доступа работающей бедноты и безработных к благам экономического развития.²⁶

Поощрение модели экономического роста, ориентированной на создание рабочих мест, требует проведения анализа структуры занятости в каждой отрасли и изучения основных сведений, касающихся: i) потенциала расширения занятости в каждой отрасли и ii) межотраслевых связей на входе и выходе для лучшего понимания роли каждой отрасли в создании рабочих мест. Строгий анализ зависит от наличия данных, которые часто заимствуются из таблиц «затраты-выпуск» и матриц социального учета (где они составляются). При этом необходимо иметь в виду, что возможности стимулирования экономического роста, богатого на рабочие места, в масштабах одной страны редко распределяются равномерно по всей экономике. Отрасли экономики отличаются друг от друга, а их эффектив-

25 См. David Tajman and Jan de Veen, 1998, *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices* (Женева: МБТ).

26 См., например, "Impact assessment at the sector level", in section 3, ILO (2009), *Country level rapid impact assessment of crisis on employment – A guide* (Женева: МБТ).

ность часто находится во взаимной зависимости от социальных секторов, таких как образование, с точки зрения подготовки квалифицированной рабочей силы для удовлетворения рыночного спроса или обеспечения рыночного здоровья.

■ Второе направление политики: регулирование

Другой важнейшей областью политики противодействия неформальности является регулирование. Тема регулирования вопросов труда находится в центре политических дебатов, разворачивающихся в условиях роста неформальности. Некоторые аналитики считают, что государственное регулирование рынка труда связано с чрезмерными расходами и ограничениями в отношении хозяйствующих субъектов, которые, в свою очередь, стремятся избежать этих затрат, действуя в неформальной экономике. С их точки зрения, операционные издержки малых предприятий и самозанятых в неформальной экономике, вероятно, перевешивают те выгоды, которые они могут получить в рамках легальной системы. Однако по мере того как предприятия увеличиваются в размере или становятся более капиталоемкими, им все больше необходимо обращаться к учреждениям, обеспечивающим защиту прав собственности, исполнение контрактов, доступ к недорогим кредитам или распределение рисков. Когда преимущества формального статуса перевешивают затраты на его получение, уровень неформальности должен снижаться.²⁷ Указанный подход может дать полезную информацию о том, как преобладающий режим регулирования может влиять на рост неформальности, однако эту точку зрения опровергают исторические условия, в которых неформальность разрасталась в течение 80-х и 90-х годов прошлого столетия. Именно на протяжении тех двух десятилетий регулирование рынка труда в развивающихся странах слабело, а неформальность, наоборот, усиливалась.²⁸

Противоположной точки зрения придерживаются те, кто рассматривает рост неформальности как результат господствующих в тот период неоклассических экономических моделей, а именно сокращения государственного регулирования финансовых рынков и рынков труда, приватизации, снижения барьеров для свободной торговли, проведения макроэкономической политики, ориентированной на удержание инфляции в заданных рамках, а не на обеспечение полной занятости. С их точки зрения, как раз эти меры политики породили сильный рост неформальной экономики в рассматриваемый период.²⁹ Поэтому контрмеры против деформализации должны предусматривать надлежащее управление рынком труда на основе действенного и соответствующего регулирования, адаптированного к условиям конкретной страны. Такой подход во многом соответствует Программе достойного труда, в которой обеспечение прав и признание работников, самозанятых и работодателей, в настоящее время лишённых защиты в неформальной экономике, рассматривается как большой шаг на пути из неформальности. Примеры Аргентины и Бразилии свидетельствуют о том, что сокращение неформальности стало результатом не систематического дерегулирования рынка труда, а совершенствования и повышения эффективности его регулирования. Для получения дополнительной информации см. главу, посвящённую вопросам регулирования.

■ Третье направление политики: социальный диалог, организация и представительство

Меры политики, содействующие сокращению масштабов неформальности и бедности, требуют условий, в которых социальный диалог может полностью реализовать свой потенциал. Социальный диалог лежит в основе эффективного управления и демократического процесса принятия решений на рынке труда. Формулирование политики в отношении неформальной экономики требует, чтобы ее субъекты имели возможность создавать свои органи-

27 Heintz and Pollin 2005. Proponents of this view include Levenson and Maloney 1998, Loayza 1996 ; Srte 2000, de Soto 2000).

28 См. ссылку в разделе «Источники» на Heintz, J. and Pollin, R. 2005.

29 Там же.

зации, заявлять о своих нуждах и правах, а также принимать действенное участие в деятельности структур социального диалога. Правительствам принадлежит ключевая роль в создании условий, благоприятствующих социальному диалогу, включая обеспечение основополагающих прав на свободу объединения и ведение коллективных переговоров. Для получения дополнительной информации см. главы в тематическом разделе, посвященном вопросам социального диалога, организации и представительства.

**■ Четвертое направление политики:
содействие равенству и недопущение дискриминации**

Обуздание неформальности предполагает устранение факторов, которые заставляют многие уязвимые группы идти в неформальную экономику. Дискриминация на рынке труда в отношении неимущих женщин, молодежи, инвалидов, представителей этнических групп и мигрантов часто приводит к тому, что они концентрируются в неформальной экономике. Основы политики и права должны устранять дискриминацию на официальном рынке труда и открывать доступ к формальной экономике путем осуществления адресных стратегий во всех областях политики. Стратегии, содействующие доступу в формальную экономику, и конкретно нацеленные меры политики могут требоваться для обеспечения более эффективного функционирования рынков труда и открытия возможности выхода из неформальности для уязвимых групп населения. Для получения дополнительной информации см. главы в тематическом разделе, посвященном вопросам содействия равенству и недопущения дискриминации.

**■ Пятое направление политики:
содействие развитию предпринимательства**

Предпринимательство – это один из важнейших источников занятости в развивающихся странах, но предприятия зачастую действуют в неформальной экономике. Политики стоят перед сложной задачей учесть разнородность неформальных предприятий и найти правильный баланс положительных стимулов перехода к формальной деятельности и отрицательных стимулов сохранения неформальности. К условиям, благоприятствующим сокращению числа неформальных предприятий, относятся, в том числе, упрощение, совершенствование и снижение стоимости процедур регистрации; расширение возможностей предприятий в целях выполнения ими нормативных требований и улучшения условий труда; создание налоговых стимулов; открытие доступа к системе профессиональной подготовки, микрофинансированию, консультационным услугам для бизнеса, рыночной информации, технологиям, производственным ресурсам, социальной защите и возможностям в сфере торговли. Для получения дополнительной информации см. главы в разделе, посвященном вопросам предпринимательства, профессиональной подготовки и финансирования.

**■ Шестое направление политики:
расширение сферы охвата социальной защиты**

Определяющей чертой неформальности является ограниченный доступ к социальной защите или его полное отсутствие. Инструменты, позволяющие минимизировать риски, могут оказывать серьезное воздействие на сокращение масштабов бедности и неформальности. Социальная защита – это средство перераспределения благ экономического роста и важнейшая часть усилий, направленных на повышение совокупного спроса и снижение риска обнищания. Имеется целый набор методов, которые часто используются в разных комбинациях для того, чтобы охватить самые уязвимые группы населения, занятые в неформальной экономике.

Механизмы социальной защиты в форме политики страхования рисков и политики стабилизации доходов, например, программы гарантий занятости, имеют множественный мультипликационный эффект в местной экономике. Они увеличивают предполагаемый доход домашних хозяйств, снижают их уязвимость в отношении шоков, стимулируют спрос на товары и услуги, производимые местной экономикой, что, в свою очередь, может повышать уровни занятости и доходов неимущего населения.

В последней рекомендации МОТ по вопросам социальной защиты – *Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202)* Ц ясно указывается, что меры в области социального обеспечения должны применяться к лицам, занятым как в формальной, так и в неформальной экономике и что они должны содействовать росту формальной занятости и сокращению неформальной занятости.³⁰

Различные меры социальной защиты в разных странах оказывают сильное влияние на снижение степени уязвимости работников неформальной экономики. Например, Индия стремится предоставить минимальный уровень социального обеспечения всем неформальным работникам³¹ и осуществляет национальную программу гарантий занятости населения сельских районов, которая обеспечивает каждому домашнему хозяйству до 100 дней работы в году. Обе программы позволяют значительно снизить степень уязвимости бедных домашних хозяйств. В Гане и Таиланде принимаются значительные меры, направленные на расширение сферы охвата системы здравоохранения на неформальную экономику,³² а многие страны, в том числе Аргентина, Чили и Уругвай, стремятся снизить степень уязвимости самозанятых работников.³³ В Бразилии разработаны *Bolsa Familia* и другие программы, охватывающие значительную часть населения страны. Для получения более подробных сведений об этих и других мерах см. материалы в тематическом разделе, посвященном вопросам социальной защиты.

■ Седьмое направление политики: стратегии местного развития

Последнее широкое направление политики касается стратегий местного развития. Они обеспечивают широкую возможность довести национальные приоритеты, связанные с содействием переходу в формальную экономику, до местного уровня. Комплексные стратегии выхода из неформальности, основанные на социальном диалоге, легче осуществлять на местном уровне. В программы местного развития можно включить целый ряд стратегий, нацеленных на создание базовой инфраструктуры, оказание поддержки малым и микропредприятиям, совершенствование порядка регистрации и правил зонирования, содействие в организации государственных контрактов и конкурсных процессов, укрепление государственно-частных партнерств, расширение доступа к рынкам, принятие адресных мер поддержки обездоленных групп и использование трудоемких технологий. Комбинации из этих и других программ могут оказывать серьезное влияние на процесс, связанный с содействием выходу из неформальности на местном уровне. Для получения дополнительной информации см. технические главы в тематическом разделе, посвященном вопросам местного экономического развития.

Все семь вышеописанных направлений политики должны адаптироваться с учетом коренных причин и особенностей неформальности, проявляющихся в отдельных странах. Они указывают на множество широких альтернатив движения к формальной деятельности и подчеркивают весь круг мер политики, которые могут поддерживать и дополнять экономический рост с тем, чтобы обеспечить его эффективное воздействие на сокращение неформальной экономики. Без этих программ эффект экономического роста сокращения неформальности будет минимальным.

30 Для более подробной информации см. текст Рекомендации по адресу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_183326.pdf.

31 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ (2008). *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, протокол заседаний Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: обеспечение перехода к формализации (Женева, МБТ), р. 10.

32 См. материалы по вопросам социального обеспечения.

33 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ (2008). *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, протокол заседаний Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: обеспечение перехода к формализации (Женева, МБТ).



Подросток, торгующий на улице, Молдова.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122).

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C122>

Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168).

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C168>

Примечание: многочисленные международные трудовые нормы включают прямые или косвенные ссылки на неформальную экономику. Читатель найдет более подробную информацию в конкретных разделах настоящего руководства.

МОТ 2002. Резолюция о достойном труде и неформальной экономике, МКТ, 90-я сессия, Женева.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/285/GB.285_7_2_engl.pdf

МОТ 2009. Глобальный пакт о рабочих местах.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115076.pdf

МОТ 2010. Заключения о периодически обсуждаемых проблемах занятости МКТ, 99-я сессия, Женева.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/comm_reports/lang--en/index.htm

Соответствующие публикации

Carr.M. Chen, M. 2001, Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the poor, WIEGO WP Series, May.

http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122053.pdf.

Chen, MA 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, DESA Working Paper No. 46.

http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf

Chen, M. Vanek, J. Heintz, J. 2006. Informality Gender and Poverty: A global picture. *Economic and Political Weekly*. 27 мая 2006 г. 2121-2139.

<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>.

Epstein, 2009. *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Employment Sector WP Series, no.37 (Женева: МБТ).

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp37.pdf>

Fields, G., 2007. *Labour market policy in Developing Countries*, Policy Research Working Paper (Вашингтон: Всемирный банк).

<http://books.google.ch/books?hl=en&lr=&id=w89HOBQnZJkC&oi=fnd&pg=PA3&dq=Fields,+G.,+2007,+Labour+market+policy+in+Developing+Countries,+Policy+Research>

+Working+Paper+(Washington:+World:+Bank)&ots=act91Uqj13&sig=6htaxOzknM3JbuVtT57WeV8rvCo#v=onepage&q&f=false

Heintz, 2009. Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Женева: МБТ).

Heintz, J. and Pollin, R. 2008. Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

Heintz, J. and Pollin, 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", in Neema Kudva and Lourdes Beneria (eds.), Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection, Cornell University Open Access Repository.

<http://ecommons.library.cornell.edu/bitstream/1813/3716/1/Rethinking%20Informalization.pdf>

Horn, Z.A. 2009. No Cushion to Fall Back On: The global economic crisis and informal workers, Inclusive cities Series, August 2009.

http://www.inclusivecities.org/pdfs/GEC_Study.pdf

Horn, Z. 2010. The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners. In Gender and Development, Volume 18, Issue 2, 2010.

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339>

MOT 2008. The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, протокол заседаний Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: Обеспечение перехода к формализации (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf

MOT 2012. Global Employment Trends 2012 (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_171700/lang--en/index.htm

Lapeyre, F., 2009. Growth, employment and poverty reduction: The ILO contribution to alternative development thinking (Женева: МБТ/МИСТИ).

Lee, S, McCann, D (eds). 2011. Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation (МБТ, Женева).

Всемирный банк. Комиссия по вопросам экономического роста и развития,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23225803~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>

Пособия и руководства

MOT 2009. *Country Level Rapid Assessment of Crisis on Employment* (Женева: МБТ).

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_114417/index.htm

MOT 2009. Gender Guidelines in Employment Policies (Женева, МБТ).
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_103611/index.htm

МБТ/МИСТИ. 2010. Promoting Employment Recovery While Meeting Fiscal Goals (Женева : МБТ).
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/promoting.pdf>

MOT 2011. A Statistical update on employment in the informal economy.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms_157467.pdf

MOT 2012. Employment Diagnostic Analysis: A methodology guide (Женева: МБТ).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_177130.pdf

MOT 2012. Guide for the formulation of National Employment Policies.

ITC-ILO Italy

http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang--en/index.htm

MOT и WIEGO (готовится к печати). Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2013.

Ссылки

Berg, J. 2011. Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 200s. In *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation*. S. Lee and D. McCann (eds.) ILO and Palgrave MacMilan 2011.

Carr.M. Chen, M. 2002. *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the poor*, ILO Employment Sector Working Paper series 2002/1. (МБТ, Женева).

Charmes, J. 2000. *Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector*, доклад, представленный на ежегодной конференции Международной ассоциации феминистской экономики, Стамбул.

Chen,M. 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, DESA Working Paper No. 46, p.11.

Chen,M. Vanek,J. Heintz.J. 2006. Informality Gender and Poverty: A global picture. *Economic and Political Weekly*. 27 мая 2006 г. 2121-2139.

<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>.

Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel and Matheus Stivali. 2007. "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão no. 1277.

Epstein, G.; Heintz, J. ; Ndikumana, L. and Chang, G. 2009. *Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework*, Employment Sector WP Series (Женева: МБТ).

Epstein,G 2009. *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Employment Sector WP Series, no.37 (Женева: МБТ).

Frenkel.R and Ros,J 2006. Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America. *World Development* 34(4):631-646.

Heintz, 2009. *Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality*, Employment Sector WP Series (Женева: МБТ).

Heintz,J. and Pollin,R. 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries". In *Rethinking Informalization: Poverty,*

Precarious Jobs and Social Protection. N. Kudva and L. Beneria (eds.) Cornell University Open Access Repository.

Heintz, J. and Pollin, R. 2008, Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

Horn, Z. 2012. *The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners*. In Gender and Development, Volume 18, Issue 2, 2010.

MOT 2002. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Женева, МБТ.

MOT 2008. The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, протокол заседаний Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: Обеспечение перехода к формализации (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf.

MOT 2009. The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies (Женева: МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf.

MOT 2010. Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации: Доклад о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

MOT 2011. *A Statistical update on employment in the informal economy* (Женева: МБТ).

MOT 2012. *Global Employment Trends* (Женева, МБТ).

MOT и WIEGO: (готовится к печати) *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2012*.

МВФ 2010. Перспективы развития мировой экономики 2010: Подъем, риск и перебалансирование. МВФ).

Lee, S., McCann, D. (eds) 2011. *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (МБТ, Женева).

Majid, N. 2011. The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries. in *From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence and Policy Options*.

Tajgman, D and J de Veen 1998. *Employment – Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices* (Женева: МБТ).

Всемирный банк, Комиссия по вопросам экономического роста и развития.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23224987~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика



Женщины-сборщицы чая, Бангладеш.

Международные трудовые нормы

4.a1 ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: УСТАНОВЛЕНИЕ МИНИМАЛЬНОГО УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЛЯ ВСЕХ, КТО РАБОТАЕТ

■ Данная глава предваряет технические материалы, посвященные основам регулирования. В ней не только раскрываются проблемы, относящиеся к обеспечению правовой защиты и признанию тех, кто работает в неформальной экономике, но и анализируется суть политических споров по вопросам регулирования и дерегулирования. В соответствии с Программой достойного труда все работающие имеют права в сфере труда независимо от того, работают ли они в неформальной или формальной экономике. В этой части руководства отмечается, что установление минимального уровня социальной защиты через права и их регулирование может принести весомые экономические и социальные выгоды, в том числе повышение эффективности функционирования рынков. Поэтому регулирование является одним из важнейших аспектов перехода к формальной деятельности, которому принадлежит центральная роль в борьбе с бедностью и социальной изоляцией.

В этой главе нет подраздела «Формирующиеся подходы», так как различные аспекты регулирования вопросов труда рассматриваются в других материалах этого и других разделов руководства.



- **Регулирование вопросов труда и неформальность**
- **Проблемы с законодательством**
- **Теоретические споры о воздействии регулирования сферы труда: краткий обзор**
 - **Увеличивает ли трудовое законодательство размер неформальной экономики?**
 - **Позиция МОТ**

■ **Регулирование вопросов труда и неформальность.** В соответствии с Резолюцией о достойном труде и неформальной экономике 2002 года неформальность в основном связана с вопросами управления, в том числе со слабостью правовых и институциональных основ и с фрагментарным и неэффективным осуществлением законодательства и политики.¹ Когда закон возьмет под свою защиту огромную армию работников и предприятий неформальной экономики, это станет важным шагом на пути к достойному труду.

Тем не менее вопросы регулирования находятся в центре многочисленных споров о происхождении неформальной экономики и методах управления ею. В частности, горячие споры ведутся о влиянии трудового законодательства и, в целом, регулирования вопросов труда, на неформальную экономику; они постоянно возникают в ходе сложных дебатов о преимуществах регулирования и дерегулирования. Так, одни экономисты утверждают, что регулирование снижает эффективность экономики, вызывая дополнительные расходы, и что оно даже может порождать неформальность, а другие считают, что регулирование необходимо для устранения изъянов рынка и обеспечения функции перераспределения² (см. также материалы о ключевых концептуальных вопросах).

МОТ разработала всеобъемлющую международную основу, нацеленную на обеспечение экономического роста и социальной справедливости для всех. Она способствует достижению социальной справедливости посредством международно признанных прав человека и трудовых прав в соответствии со своей уставной миссией, провозглашающей, что мир и процветание могут быть установлены только на основе социальной справедливости. Более того, миссия МОТ прочно опирается на международно-правовой порядок, в котором соблюдение прав человека является одним из главных принципов. С этой точки зрения, многие права, за которые выступает МОТ, такие как основополагающие права в сфере труда, рассматриваются как безусловные и не нуждающиеся ни в каких рассуждениях о действительности или желаемом, которые присущи им изначально (см. материалы по вопросам международных трудовых норм). Основные цели МОТ, как они определены в Программе достойного труда, – это содействие осуществлению прав в сфере труда, расширение возможностей достойного труда, усиление социальной защиты и укрепление диалога по трудовым вопросам. Чтобы достойный труд стал реальностью, невозможно обойтись без нормативной деятельности.³

МОТ рассматривает регулирование как один из важнейших рычагов, позволяющих исправлять недостатки рынка, обеспечивать перераспределение и устанавливать минимальные уровни социальной защиты для всех, кто работает

Что такое регулирование вопросов труда

«Регулирование вопросов труда» означает в данном руководстве все законодательные акты, учреждения и направления политики в сфере труда. Под «трудовым законодательством» подразумеваются все положения законодательства, коллективные соглашения и прецедентное право, касающиеся всех трудовых вопросов.

1 МОТ 2002b, п. 14.

2 Одна из причин таких противоположных точек зрения заключается в том, что они основываются на принципиально разных посылах, касающихся природы общества и желательности регулирования в сфере труда. Подробнее о различных неоклассических и нео-институциональных учениях можно ознакомиться, например, в Sengenberger 2005; Freeman, 2005.

3 См. МОТ, 2001.

Социальная опора регулирования сферы труда

Социальная опора регулирования сферы труда зиждется на основополагающем принципе всей деятельности МОТ – «труд не является товаром». В отличие от стали и машин, труд очеловечен; поведение работников сильно зависит от окружающей среды и различных стимулов. Труд как одно из главных условий человеческого существования не может трактоваться исходя из рыночных отношений.

Источник: Stiglitz, 2002, p.10.

Тщательно подготовленное законодательство, адаптированное к специфике каждой отдельной страны, – необходимое средство, обеспечивающее осуществление прав всеми, кто работает.

■ Проблемы с законодательством. Несколько вопросов, касающихся неформальной экономики и регулирования сферы труда, все же требуют к себе внимания. Они рассматриваются в следующих разделах. Одной из общих серьезных проблем является то, что законодательство часто не исполняется, будь то в формальной или неформальной экономике, либо не служит своей первоначальной цели. Законодательство может не соответствовать сложившимся условиям и нуждаться в поправках. Законодательство не всегда высокого качества: плохо написанные и плохо исполняемые законы вполне могут вызывать негативные последствия.⁴ В целом, регулирование вопросов труда должно приводиться в соответствие с условиями, в которых оно применяется; поэтому важно оценивать юридическую среду, которая окружает его на практике. По этой причине передовой практический опыт одной страны в области регулирования сферы труда не обязательно подходит к другим национальным условиям: то, что хорошо работает в правовой культуре одной страны, может не дать таких же результатов в другой среде. Это касается всех аспектов вопроса о национальном регулировании деятельности работников неформальной экономики.⁵ И все же, несмотря на то что не существует единого решения «один размер для всех» в сфере регулирования вопросов труда, тщательно продуманный режим регулирования является важным средством, обеспечивающим осуществление прав всех, кто работает.

■ Теоретические споры о воздействии регулирования вопросов труда: краткий обзор. Как уже упоминалось ранее, экономисты в целом придерживаются двух основных точек зрения на возможную связь между регулированием сферы труда и деятельностью в неформальной экономике.

● **Увеличивает ли трудовое законодательство размер неформальной экономики?** Авторитетное в настоящее время направление экономической мысли, находящееся под сильным влиянием неоклассической экономики, утверждает, что регулирование сферы труда – это внешний придаток рынка, который угнетает эффективность экономики и, следовательно, ведет к обратным результатам. Согласно неоклассической теории, размер заработной платы и занятости определяется спросом и предложением, а неформальность вытекает из структурного дисбаланса между слишком большой численностью претендентов и нехваткой рабочих мест. Утверждается, что регулирование вопросов труда порождает рост неформальной экономики из-за повышения стоимости формальной занятости, что создает препятствие на пути в формальную экономику. С этой точки зрения неформальность часто рассматривается как добровольный выбор работников.

Эти идеи весьма популярны среди ряда экспертов и международных агентств по вопросам развития,⁶ в том числе действующих под эгидой Всемирного банка. Так, в Докладе о мировом развитии 1990 года утверждается, что политика на рынке труда, в том числе касающаяся минимальной оплаты труда, стабильности занятости и социального обеспечения, которая, как правило, предназначена для повышения благосостояния населения или сокращения масштабов эксплуатации, на самом деле ведет к повышению стоимости рабочей силы в формальном секторе и к сокращению спроса на нее. По словам авторов доклада, это увеличивает предложение рабочей силы в неформальном секторе в сельских и городских районах.⁷

4 Kucera and Roncolato, 2008 приводят пример законодательства о минимальной оплате труда в Колумбии (pp. 338-339).

5 Безусловно, многое лежит где-то посередине между успешным и безуспешным перенесением законов одних стран в другие: одни законы могут передаваться напрямую, а другие явно нет (о проблемах и возможностях переноса законов см. Kahn-Freund, 1974).

6 Sengenberger, 2005, pp. 45-46.

7 Всемирный банк, 1990, p. 63. Подобные аргументы повторялись в последующих докладах о мировом развитии.

Результаты другой, эмпирической ветви исследований, идущей в том же направлении,⁸ использовались Всемирным банком при подготовке весьма авторитетного показателя занятости работников в докладе *Doing Business*.⁹ С их помощью пытаются оценить возможные издержки предприятий, связанные с наймом работников, безотносительно к социально-экономическим выгодам, которые дает регулирование. Однако данный показатель и стоящая за ним теория подвергаются острой критике.¹⁰ В частности, отмечается, что исследования, лежащие в основе индекса, отталкиваются от тезиса о том, что чрезмерное регулирование препятствует формальным отношениям; почти неизбежно они приходят к крайне резким и настоятельным рекомендациям, открыто требующим ослабить регулирование сферы труда.¹¹ После консультаций с участием, в том числе, МОТ, Международной конфедерации профсоюзов (МКП) и Международной организации работодателей (МОР), использование этого показателя было приостановлено, а сам он пересматривается.

По мнению многих специалистов, утверждение о том, что регулирование сферы труда провоцирует рост неформальной экономики, не опирается на достоверные эмпирические доказательства. Они ставят под сомнение то, как эти данные получаются и используются, и заявляют, что результаты, основанные на шатких показателях, не только вводят в заблуждение, но и ведут к упрощенным выводам в области политики.¹² Например, часто отмечается, что острые проблемы существуют с измерением самой неформальной экономики, а также с оценками трудового законодательства, его применения и эффективности. Вне всякого сомнения, эти оценки и измерения – нелегкая задача. Тем не менее, некоторые показатели явно неудовлетворительные,¹³ например, когда они оценивают надежность защиты занятости только на основании количества месяцев, когда направляется уведомление о предстоящем увольнении. Регулирование сферы труда означает гораздо больше, чем законодательство о приеме на работу и увольнении. Еще одна проблема связана с тем, что в большинстве исследований о влиянии регулирования не принимается во внимание тот факт, что нормы права зачастую бывают неидеальными и не применяются в полной мере (не всегда для них четко устанавливается сфера применения и они не срабатывают автоматически как «самоисполняющаяся программа», т.е. чтобы придти к определенному результату, требуются дополнительные действия); в ходе таких исследований воздействие законодательства оценивается независимо от того, применя-

8 См., например, Perry et al., 2007, которые утверждают, что «чрезмерные затраты на рабочую силу, возникающие из-за трудового законодательства – раздутого размера минимальной заработной платы, затрат на выплату выходного пособия, налогов на рабочую силу или нереальных требований профсоюзов – ограничивают число рабочих мест в формальном секторе» (р. 125). См. также Feldmann, 2009, исследование которого охватывает 73 промышленно развитые, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. По результатам регрессивного анализа он делает вывод о том, что жесткое регулирование вопросов труда ведет к росту безработицы во всем мире. Almeida and Carneiro, 2009 также заключают, что строгий режим регулирования сферы труда ограничивает размер предприятий и повышает уровень безработицы. Для получения дополнительных сведений об этих литературных источниках см. Kucera and Roncolato, 2008 и Lee, McCann and Torm, 2008.

9 Показатель основан на ряде предположений о работниках и предприятиях. Ригидность индекса занятости – это средняя величина трех субиндексов (трудности найма, строгое соблюдение продолжительности рабочего времени и трудности с увольнением работников) – см. Всемирный банк, *Employing Workers Methodology*, <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EmployingWorkers.aspx>.

10 Особенно Независимой группой по оценке Всемирного банка (IEG, 2008); см. также Berg and Cazes, 2008; Lee, McCann, and Torm, 2008; Deakin, 2009.

11 IEG, 2008, р. 6.

12 Подробный обзор содержится в Kucera and Roncolato, pp. 340-341. См. также Berg and Cazes, 2008 и Deakin, 2009.

13 Например, Almeida and Carneiro, 2005 упрощенно оценивают исполнение трудового законодательства по числу штрафов, связанных с регистрацией.

Неформальная экономика и законодательство

Даже если нестабильная ситуация в неформальной экономике делает невозможным немедленное применение некоторых национальных норм и даже если некоторые аспекты национального законодательства можно улучшить за счет упрощения, не может быть и речи об отказе от социальных завоеваний лишь для того, чтобы легализовать неформальную экономику.

Источник: МОТ, 1991. Ответ Генерального директора на обсуждение его доклада, Предварительный протокол, МКТ, 78-я сессия, Женева, с. 27/7.

Несмотря на то что упрощение законов и процедур часто оправдано и действительно открывает новые пути в формальную экономику, важно не потерять то, что уже было достигнуто в области основных прав и принципов, регулирующих сферу труда.

ется ли оно на практике или нет.¹⁴ Наконец, во многих исследованиях не устанавливаются явные причинно-следственные связи.¹⁵

Другая точка зрения исходит из того, что существует недопонимание положительного влияния регулирования сферы труда на экономическую активность. Регулирование вопросов труда не только не порождает неформальность – оно оказывает положительное влияние на экономическую активность. Действительно, регулирование необходимо, чтобы исправлять недостатки рынка, а отсутствие регулирования сферы труда создает условия, в которых продолжают преобладать неравенство, безработица и экономическая неэффективность.¹⁶ Эту точку зрения подтверждает ряд исследований, в том числе выполненных МОТ, ОЭСР и Всемирным банком.¹⁷

Понятно, что законодательство по-разному воздействует на разные отрасли, регионы и страны, и что на исполнение закона неизбежно влияют социальные нормы и практика. Поэтому чрезвычайно важно понимать конкретные условия, в которых законодательство применяется; необходимо изучить и более широкий политический и экономический контекст, чтобы оценить реальный эффект этого законодательства.¹⁸ По мнению авторов ряда эмпирических исследований, которые оценивают влияние трудового законодательства путем сбора и анализа данных о целом ряде правовых и институциональных характеристик в течение длительного периода времени, законодательство о защите занятости может, например, положительно воздействовать на производительность, поощряя профессиональную подготовку и инновации на уровне предприятий.¹⁹

Несмотря на продолжающиеся несколько десятилетий теоретические и эмпирические исследования, не затихают споры о влиянии регулирования вопросов труда на экономику и рынок труда,²⁰ и остается открытым конкретный вопрос о том, можно ли оценить воздействие трудового законодательства на экономические показатели и неформальную экономику.²¹

- **Позиция МОТ.** В принятой на основе трехстороннего консенсуса Резолюции МКТ 2002 года о достойном труде и неформальной экономике еще раз отмечается, что определяющей характеристикой неформальной экономики является то, что ее работники и предприятия не признаются, не регулируются и не защищаются законом. Несмотря на то что упрощение законов и процедур часто оправдано и действительно открывает новые пути в формальную экономику, важно не потерять то, что уже было достигнуто в области основных прав и принципов, регулирующих сферу труда. Они включают в себя основополагающие права в сфере труда, а также другие права и принципы, определяющие условия труда, безопасность и гигиену труда, стабильность доходов, включая основные нормы

14 Deakin, op.cit., p.1.

15 Там же, p. 9. Как отмечает Deakin, факт того, что «согласно результатам исследования, чем строже законодательство о защите занятости, тем выше уровень безработицы, может свидетельствовать не об экономических последствиях этого конкретного института права, а об изменении макроэкономической среды (повышении уровня безработицы), за которым следует определенная реакция в области политики (ужесточение мер контроля за увольнениями)».

16 Deakin and Wilkinson, 2000, p. 61. См. также Sengenberger, 2005.

17 Точка зрения о том, что, в частности, законодательство о защите занятости носит положительный характер, отстаивается в ОЭСР, 2003, pp. 89-90.

18 Deakin, 2009, op.cit., p. 4.

19 Deakin and Sarkar, 2008 (результаты показали положительную корреляцию между регулированием и ростом занятости и производительности во Франции и Германии). См. Deakin, 2009, p. 5-8, где он описывает индексы, разработанные Кембриджским центром изучения бизнеса.

20 Berg and Cazes, 2008; см. также Freeman, 1994, p. 80.

21 См. Deakin, op.cit., 2009.

справедливого обращения, например, в плане стабильности работы и отношения к уязвимым группам.²²

Одна из первейших целей регулирования сферы труда – преодолеть неравенство, присущее отношениям между работодателями и работниками, одновременно оказывая содействие предприятиям, чтобы обеспечить социальную справедливость. При всех видимых расходах на регулирование сферы труда, оно приносит опосредованные выгоды, которые труднее измерить. Эти выгоды также связаны с эффективным применением законодательства, что, в свою очередь, зависит от целого ряда факторов, лежащих вне рамок права, таких как временная точка экономического цикла, когда принимается закон, и наличие социальных норм или саморегулируемой практики.²³

Социально-экономические обоснования международных трудовых норм (МТН), закрепленных в национальном законодательстве, весьма значимы и должны приниматься во внимание, потому что они противостоят «частично неверной и частично преувеличенной» точке зрения о том, что они порождают рост затрат.²⁴ МТН в случае их применения на национальном уровне в рамках внутреннего законодательства обычно ведут к повышению производительности, инновациям и другим улучшениям в экономических показателях.²⁵

Работники получают очевидные выгоды: соблюдение трудовых норм, как правило, означает, например, больше уверенности и финансовой стабильности, совершенствование профессионально-технической подготовки, сокращение числа несчастных случаев на производстве, улучшение состояния здоровья, повышение уровня образования (например, неработающих детей) – и все это положительно влияет на экономику и общество. Многие рассматривают усовершенствованные трудовые нормы как самофинансирование работодателей. Действительно, соблюдение законодательства о минимальной продолжительности рабочего времени и периодов отдыха, например, повышает уровень производительности, сокращает число прогулов и уменьшает количество аварий и ошибок.²⁶ Если, к примеру, отказаться от конкуренции, основанной на размере заработной платы и минимальных затратах на наем рабочей силы, то вместо нее, скорее всего, возникнет конкуренция, основанная на повышении уровня производительности, совершенствовании управления и организации труда и повышении уровня квалификации работников; такая конкуренция вытеснит неэффективные предприятия и повысит эффективность всей экономики. Так, участие работников стимулирует взаимное доверие и сотрудничество.²⁷

В следующих материалах этого тематического раздела показано, каким образом законодательство и законодательные инициативы могут реально влиять на неформальную экономику. В частности, в них рассматриваются вопросы законодательства, неформальности, а также МТН, трудового правоотношения, ММП, домашних работников, надомных работников, уличных торговцев и противодействия недекларируемой занятости в странах Европейского союза. В этих технических материалах признается важная роль, которую законодательство и другие меры играют в обеспечении достойного труда для всех.

Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации

«Правопорядок и эффективное отправление правосудия – это фундамент. Справедливая правовая база, последовательно применяемая к каждому гражданину, защищает людей от злоупотреблений властью государством или негосударственными участниками. Это придает людям силу в отстаивании своих прав на имущество, образование, достойный труд, свободу слова и других «трамплинов» для человеческого развития и прогресса. Одновременно необходимо прилагать усилия как на национальном, так и на местном уровнях по обеспечению уважения и применения закона и предоставлению всем гражданам, богатым и бедным, доступа к знаниям и ресурсам для пользования законом».

Источник: Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации, МОТ, 2004, с. 60

При всех видимых расходах на регулирование рынка труда, оно приносит опосредованные выгоды, которые труднее измерить.

22 МОТ, 2002а. Достойный труд и неформальная экономика, с. 53.

23 Deakin, 2009, op.cit., p. 4.

24 Sengenberger, 2006, p.336.

25 Sengenberger, 2005, pp.63-66.

26 Там же., and Dorman, 2000.

27 В целом, см. Sengenberger, 2005 и 2006. См. также CLEP, 2008, pp. 157-165.



Приготовление фалафеля на улице в Вифлееме, оккупированные палестинские территории.



Мальчик, торгующий на улице, Молдова.

ИСТОЧНИКИ

В этом разделе приводится список материалов, позволяющих читателю детально ознакомиться с предметом. Здесь же можно получить подробную информацию о передовой практике. Раздел содержит международные документы, выводы Международной конференции труда, ссылки на соответствующие публикации и учебные пособия. Ниже приводится библиография ссылок.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

Конвенции

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO::>

Рекомендации

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:0::NO::>

Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 1998 г.

<http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

МОТ 2002. Резолюция о достойном труде и неформальной экономике.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Соответствующие публикации

Deakin, S., 2009, The Evidence-Based Case for Labour Regulation, доклад, подготовленный для конференции по вопросам регулирования достойного труда, МБТ, Женева, июль 2009 г.

http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/rdwpaper_pl1a.pdf

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", рабочий документ, Женева: МБТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110382.pdf

МОТ 2002. Доклад VI, Достойный труд и неформальная экономика, МКТ, 90-я сессия, Женева.

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/90thSession/WCMS_078849/lang--en/index.htm

—, 2009. Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards (Женева).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

Kucera, D. and Roncolato, L., 2008, "Informal employment: two contested policy issues", International Labour Review, vol. 147 no.4, pp. 321-348.

<http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/42546065.pdf>

Lee, S., D. McCann (editors), Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation,

http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153548/lang--en/index.htm

Sengenberger, W., 2005, Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

<http://www.newunionism.net/library/internationalism/FES%20-%20The%20Role%20and%20Impact%20of%20International%20Labour%20Standards%20-%202005.pdf>

Stiglitz, J. 2002. "Employment, social justice and societal well-being", *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, pp. 9-29.

<http://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/stiglitz.pdf>

Trebilcock, A. 2004 Decent Work and the Informal economy, Expert Group on Development Issues (EGDI) Discussion paper 2005/04 EGDI UNU-WIDER

http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2005/en_GB/dp2005-04/

Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации, 2004, Справедливая глобализация – создание возможностей для всех. (МБТ, Женева, доклад доступен на семи языках)

<http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>

Пособия и руководства

MOT 2002. Достойный труд и неформальная экономика: Компакт-диск со справочными документами 2002 г.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807

—, 2005. Labour Migration Policy and Management: Training Modules (Женева).

<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub04-29.pdf>

—, 2009. Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards (Женева).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

— 2010 Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: A digest of comments of ILO's supervisory bodies related to the informal economy. МБТ: Женева

Ссылки

Almeida, R. and P. Carneiro, 2009, "Enforcement of labor regulation and firm size" *Journal of Comparative Economics*, vol.37, pp. 28–46

Berg, J. And S. Cazes, 2008, "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, pp. 349-381.

CLEP, 2008, *Making the Law Work for Everyone*, Vol. II,

http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumell/making_the_law_work_II.pdf

Deakin, S., 2009, *The Evidence-Based Case for Labour Regulation*, доклад, подготовленный для конференции по вопросам регулирования достойного труда, МБТ, Женева, июль 2009 г.

http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/rdwpaper_pl1a.pdf

Deakin, S. and P. Sarkar, 2008, "Assessing the Long-run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data", *Industrial Relations Journal*, vol. 39, no. 6, pp. 453-487.

Deakin, S. and F. Wilkinson, 2000, "Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal", in H., Collins, P. Davies and R.W. Rideout, *Legal regulation of the employment relation*, London: Kluwer Law International.

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", рабочий документ, Женева: МБТ.

Feldmann, H., 2009, "The unemployment effects of labor regulation around the world", *Journal of Comparative Economics*, vol.37, no. 1, pp.76-90.

Freeman, R. B., «A Hard-Headed Look at Labour Standards», in W. Sengenberger et D. Campbell (Eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: IIES 1994.

Freeman, R.B., 2005, “Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate Over Flexibility and Labour Market Performance”, NBER Working Paper Series, Working Paper no. 11286, Cambridge MA: NBER.

MOT 1991. Ответ Генерального директора на обсуждение его доклада, *Предварительный протокол*, МКТ, 78-я сессия, Женева, с. 27/7.

MOT 2001. Доклад 1(A), Сократить дефицит достойного труда: Глобальный вызов, МКТ, 89-я сессия, Женева.

MOT 2002a. Доклад VI, *Достойный труд и неформальная экономика*, МКТ, 90-я сессия, Женева.

MOT 2002b. *Заключения о достойном труде и неформальной экономике*, Предварительный протокол 25, МКТ, 90-я сессия, Женева: МБТ, pp. 53-56.

MOT 2004. Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (Женева).

Независимая группа по оценке, 2008. *Doing Business: An Independent Evaluation – Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк.

Kahn-Freund, 1974, “On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law”, *Modern Law Review*, vol. 37, pp. 1-27.

Kucera, D. and Roncolato, L., 2008, “Informal employment: two contested policy issues”, *International Labour Review*, vol. 147 no. 4, pp. 321-348.

Lee, S., D, McCann, N. Torm, 2008, “The World Bank’s “Employing Workers” index: Findings and critiques – A review of recent evidence”, *International Labour Review*, Vol. 147, No. 4, pp. 416-432.

ОЭСР 2004. *OECD Employment Outlook 2004*, Париж: ОЭСР.

Perry, G., Maloney, W. F., et al., *Informality: Exit and Exclusion*, Всемирный банк, 2007 г.

Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Sengenberger, W., 2006, “International Labour Standards in the Globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress”, in J.D.R. Craig and S. Michael Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: CUP, pp. 331-355.

Stiglitz, J. 2002. “Employment, social justice and societal well-being”, *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, pp. 9-29.

Trebilcock, A., 2006, “Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy for Labour Law”, in G. Davidov and B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing.

World Bank, 1990, *World Development Report – Poverty*, Oxford: OUP.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830_98101903345649/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(А) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(В) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(С) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика



Рыбаки, Додандума (Шри-Ланка).

Международные трудовые нормы (МТН)

4.a2 РАСПРОСТРАНИТЬ ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНА НА НЕЗАЩИЩЕННЫХ

■ Международные трудовые нормы – это результат консенсуса представителей правительств, работников и работодателей. Они по-прежнему крайне актуальны для работников и работодателей и применимы во многих ситуациях, включая те, что сегодня ясно обозначаются как «неформальные». Отнюдь не являясь «дорогостоящими» или относящимися только к формальной экономике, МТН, применяемые на национальном уровне, являются одним из главных способов вовлечения неорганизованных и незащищенных работников в основное русло экономической и социальной жизни. Их применение может приносить серьезные выгоды экономике и повышать уровень производительности. Поэтому МТН важны не только с точки зрения прав, но и по соображениям экономической эффективности.

В этой главе содержится информация о международных трудовых нормах: что они из себя представляют, зачем они нужны, и как они контролируются. Здесь рассматривается ряд трудовых норм и их влияние на преодоление неформальности и продвижение к цели достойного труда для всех.



- **Международные трудовые нормы и неформальность¹**
- **Неоднородность неформальной экономики и трудный поиск единообразного решения**
- **Сфера действия законодательства**
- **Идентификация работодателей**
- **Неисполнение закона**
- **МТН и их гибкость**
- **Заблуждения о применении МТН**
- **Основополагающие права в сфере труда**
 - **Свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров**
 - **Упразднение всех форм принудительного и обязательного труда**
 - **Ликвидация дискриминации в сфере труда и занятости**
 - **Эффективное искоренение детского труда**
- **Директивные конвенции и другие соответствующие МТН**
 - **Инспекция труда**
 - **Политика в области занятости**
 - **Содействие занятости**
 - **Трипартизм**
 - **Регулирование вопросов труда**
 - **Профессиональная ориентация и подготовка**
 - **Заработная плата**
 - **Социальное обеспечение**
 - **Безопасность и гигиена труда (БГТ)**
- **МТН, относящиеся к конкретным группам**
 - **Работники и частные агентства занятости**
 - **Сельские работники**
 - **Надомные работники**
 - **Работники-мигранты**
 - **Представители коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни**
 - **Рыбаки**
 - **Домашние работники**

¹ Поскольку на национальном уровне МТН претворяются в жизнь с учетом конкретных исторических, экономических и социальных условий, сложившихся в государстве, их применение в неформальной экономике зависит от конкретной страны. Практика их применения в разных странах рассматривается и в других разделах. Поэтому структура этой главы отличается от обычной структуры руководства. Здесь представлены сведения о МТН и неформальной экономике и отсутствует раздел, посвященный формирующимся подходам и передовой практике.

Что такое международные трудовые нормы и зачем они нужны

Международные трудовые нормы – это часть международного трудового права. Они существуют в форме конвенций, которые в соответствии с международным правом становятся юридически обязательными для государств в случае их ратификации, а также в форме рекомендаций, которые содержат руководящие принципы. Эти акты принимаются на Международной конференции труда (МКТ) представителями правительств, работодателей и работников после длительных и многократных обсуждений каждой темы, сферы применения и содержания каждого акта всеми тремя группами. Начиная с 1919 года было принято 189 конвенций, 5 протоколов и 200 рекомендаций.⁴

Смысл МТН

МТН основаны на основополагающем уставном принципе, который гласит, что «труд не является товаром». Объяснение их сути и смысла можно найти в Уставе МОТ: с одной стороны, они обусловлены стремлением к социальной справедливости, которая означает, что «все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право осуществлять свое материальное благосостояние и свое духовное развитие в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей» (Филадельфийская декларация), а с другой стороны, осознанием того, что государство не станет улучшать условия труда, если другие государства не делают того же. МТН являются одним из основных средств достижения целей Устава МОТ.

■ **Международные трудовые нормы и неформальность.** С момента своего создания МОТ неизменно заявляла, что все работающие имеют права в сфере труда, независимо от того, где они работают. Этот принцип был подтвержден в Программе достойного труда. Международные трудовые нормы (МТН) создают основу для осуществления прав на национальном уровне. Они необходимы не только с точки зрения обеспечения прав человека и социальной справедливости, но и потому что несут с собой высокие экономические и социальные выгоды. Права, закрепленные в МТН, – основополагающие права в сфере труда и за ее пределами – декларируются и в основных договорах по правам человека, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 года и оба пакта 1966 года,² которые применяются ко всем людям.

МОТ заявляет, что с международными трудовыми нормами связаны многочисленные преимущества. Они указывают путь к достойному труду, формируют основы международного права в интересах справедливой и стабильной глобализации, обеспечивают честную конкуренцию, препятствующую гонке ко дну; они являются средством повышения эффективности экономики, важным инструментом социальной защиты во время экономического кризиса и стратегией сокращения масштабов бедности. Самое главное, они обобщают международный опыт и знания, отражая единство мнений международного сообщества о путях решения вопросов труда на глобальном уровне.³

Тем не менее, очень многие работники и предприниматели во всем мире находятся в уязвимом положении, работая в неформальной экономике, зачастую без регистрации и соблюдения норм, без защиты и признания. Неформальность – часто результат слабой связи с законом. Отсутствие защиты со стороны законодательства было подчеркнуто в Резолюции о достойном труде и неформальной экономике 2002 года. В ней неформальная экономика определяется как «все виды экономической деятельности работников и экономических объектов, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охвачены или не в полной мере охвачены официальными правовыми положениями». Это может объясняться тем, что на их деятельность не распространяется действие официального законодательства, что законодательство не применяется или что выполнение его требований стоит слишком дорого, а сами процедуры обременительны или неуместны.⁵

Работники неформальной (и формальной) экономики сталкиваются с серьезным «дефицитом прав», затрагивающим все МТН, в том числе основополагающие права в сфере труда.

- **Принудительный труд** часто называют «противоположностью достойного труда». Наименее защищенные группы – женщины, молодежь, представители коренных народов, мигранты – особенно уязвимы к принудительному труду. Несмотря на то что в большинстве стран законодательство классифицирует принудительный труд как уголовное преступление, он господствует в неформальной экономике, где законодательство фактически не применяется.
- **Детский труд** тесно связан с неформальной экономикой. Он находится практически вне досягаемости официальных учреждений, включая органы инспекции труда.
- **Дискриминация** распространена повсеместно, однако страдающих от нее работников больше в неформальной экономике, чем в формальной (например, женщин, мигрантов, работников с ограниченными возмож-

2 Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ратифицированы соответственно 167 и 160 государствами (по состоянию на март 2011 года).

3 МОТ 2009b, с. 10-13.

4 В настоящее время 76 конвенций вместе с соответствующими рекомендациями рассматриваются как актуальные и, по мнению Административного совета МБТ, они должны активно поощряться (эти конвенции перечислены на сайте http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm)

5 МОТ 2002b, пп. 3 и 9.

ностями). При этом нормы права, запрещающие дискриминацию, часто исключают отдельные категории работников (таких как временные работники, домашние работники и трудовые мигранты), не затрагивают дискриминацию по всем признакам и не касаются всех аспектов занятости – от приема на работу до увольнения. Кроме того, все еще существуют дискриминационные законы.⁶

- В неформальной экономике серьезные препятствия сохраняются в отношении **свободы объединения** в сочетании с малым охватом работников профсоюзами и признанием в редких случаях права на ведение **коллективных переговоров**.

Хотя имеется много успешных примеров создания организаций участниками неформальной деятельности, в законодательстве и на практике возникают трудности с осуществлением свободы объединения в неформальной экономике.⁷ В ряде стран законодательство ограничивает свободу объединения постоянно занятыми работниками или теми, кого считают «наемными работниками», в то время как работники неформальной экономики не могут создавать профсоюзы, признаваемые законом. Чтобы профсоюзы могли функционировать и оказывать услуги, их должны признавать и им должен предоставляться правовой статус. Практические трудности существуют и с организацией неформальных работников, поскольку зачастую они разбросаны территориально или изолированы физически и могут часто менять работу или род занятий. Многие из этих работников испытывают экономические трудности, которые заставляют их думать о том, как прожить день, а не о среднесрочных и долгосрочных обязательствах. Кроме того, бывает трудно узнать, кто работодатель, и у профсоюзов возникают дополнительные сложности, чтобы понять с кем им вести коллективные переговоры и социальный диалог (см. также главы руководства, посвященные вопросам социального диалога и деятельности профсоюзов).

■ **Неоднородность неформальной экономики и трудный поиск единообразного решения.** Неформальный труд имеет место в самых разных ситуациях, создающих разные проблемы правового характера. Широкое понимание неформальности, т.е. неприменение законодательства де-юре или де-факто, предполагает чрезвычайное разнообразие ситуаций, в которых находятся неформальные работники и работодатели, равно как и трудности, с которыми они сталкиваются. Ввиду такого разнообразия неформальной экономики невозможно найти единое решение: неформальный работник может работать на транснациональную компанию или в СЭЗ; он может быть нелегальным мигрантом или ребенком, работающим в опасных условиях; он может работать на неформальной основе, потому что это ему подходит (правда, такие случаи встречаются редко) или, что происходит гораздо чаще, потому что у него нет выбора.

Различные формы неформальности могут существовать среди:⁸

- **незарегистрированных работников** (с настоящим трудовым правоотношением, но без каких-либо прав; их положение еще хуже, если они нелегальные мигранты или если не зарегистрирован их работодатель);
- **неточно зарегистрированных работников** (получающих часть зарплаты неформально: они зарегистрированы как работающие неполный день, а на самом деле работают полный день; соответственно, перечисляемые за них налоги занижаются);
- **скрытых работников** (выполняющих ту же работу, что и постоянные работники, однако зачастую не пользующихся теми же правами, потому что их нанимают по другим договорам – гражданским или коммерческим);

В некоторых странах законодательство ограничивает свободу объединения постоянно занятыми или «наемными работниками».

Разнообразие неформальной экономики исключает возможность единого решения.

6 МОТ 2009. Доклад III (IA), Общий доклад, п.110.

7 МОТ 2008. Доклад I(B), пп. 206-222.

8 Взято из Tusch, 2005.

- **работников с неопределенным статусом** (вызывающих сомнения относительно того, являются ли они наемными работниками или нет);
- **уязвимых самозанятых работников** (по-настоящему самозанятых, однако незащищенных и эксплуатируемых);
- **работников в нестабильных условиях** (нанимаемых на определенный срок, занятых неполный рабочий день или временных работников, которые не могут пользоваться или не пользуются на практике теми же правами, что и «постоянные» работники);
- **работников особых категорий** (домашних работников, надомных работников и других категорий работников, деятельность которых не всегда регулируется трудовым законодательством);
- **работников, находящихся в треугольных отношениях** (часто они не знают, на кого работают, потому что в их трудовом правоотношении участвует один или несколько посредников; такая ситуация возникает, когда работник обращается в агентство по трудоустройству или когда используется франшиза – см. раздел, посвященный трудовому правоотношению).

■ **Сфера действия законодательства.** Одним из проблемных вопросов, относящихся к неформальному труду, является сфера действия законодательства. Сознательно или нет, сфера его действия ограничивается. Например, из нее исключаются определенные виды деятельности или отрасли, а в законодательстве и на практике могут исключаться и определенные атипичные формы труда. Учет атипичных форм труда – это не новая тема; ее начали обсуждать еще в 70-е годы прошлого столетия, когда в промышленно развитых странах появились атипичные договоры. На международном уровне вопрос обсуждался в 90-е годы, когда МОТ сделала попытку принять конвенцию о контрактом труде. Сложные дискуссии по этой теме завершились принятием в 2006 году Рекомендации об индивидуальном трудовом правоотношении (198) (см. главу об индивидуальном трудовом правоотношении). Это один из основных актов, касающихся соблюдения трудового законодательства в неформальной экономике, так как применение национального трудового законодательства часто зависит от установления сути трудового правоотношения.

Расширение сферы применения трудового законодательства на неформальную экономику

В 2010 году в рамках процесса, направленного на содействие переходу в формальную экономику, Департамент по международным трудовым нормам МБТ выпустил чрезвычайно полезный сборник материалов по вопросам применения трудовых норм в неформальной экономике. В нем обобщаются замечания контрольных органов МОТ о неформальной экономике и содержится огромное количество сведений, которые могут помочь политикам оценивать степень применения национальных законодательных актов, нормативно-правовых документов и практических правил, а также выявлять и устранять препятствия на пути к применению соответствующих трудовых норм в отношении незащищенных работников. Важно отметить, что в нем приводятся аргументы, рассеивающие широко распространенные заблуждения о том, что международные трудовые нормы применимы только к формальной экономике.

В сборнике обобщаются не только принципы деятельности и комментарии различных контрольных органов МОТ, но и перечисляются конвенции и рекомендации, имеющие отношение к неформальной экономике, а также цитируются их основные положения. Он будет оказывать весомую помощь трехсторонним участникам МОТ в формировании законов, политики и учреждений на национальном уровне, обеспечивающих более высокую степень защиты пока еще уязвимых и незащищенных работников неформальной экономики.

С этим сборником, озаглавленным *Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: A Digest of Comments of the ILO's supervisory bodies related to the Informal Economy*, можно ознакомиться на английском, французском и испанском языках на веб-сайте Департамента по международным трудовым нормам МБТ: http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_125855/lang-en/index.htm

■ **Идентификация работодателя.** Ответ на вопрос «кто работодатель?» крайне важен для определения применимого права, компетентного суда или юрисдикции (например, федеральный или провинциальный уровень), а также действующего коллективного соглашения. Простой вопрос о том, кто является собственником предприятия, стал намного сложнее в связи с глобализацией: наложения субподрядных отношений и расширение деятельности транснациональных корпораций еще больше усугубили эти проблемы, которые могут ускользать из поля зрения национального и международного права. Международные предприятия теперь могут «жонглировать бесконечным разнообразием нормативных зон»,⁹ оставляя работников в недоумении, какой закон применяется к ним. Однако ответственность лежит не только на работодателе – у государства есть собственные обязательства.

■ **Неисполнение закона.** Изменение законодательства, конечно, не решит проблему, с которой надо бороться разным участникам и на разных фронтах. Недоступность суда – не только юридическая проблема; это может быть и гораздо более широкой проблемой, например, низкого уровня развития. Что касается использования конкретных типов договоров, предоставляющих меньше прав, или что касается отсутствия регистрации работников, то чаще всего это проблема не только бедности, но и эксплуатации, незащищенности и неравенства. Однако есть и проблема правовой неосведомленности работников,¹⁰ отсутствия у них информации о доступных средствах, необходимых для отстаивания законных прав, а также отсутствия информации о социально-экономических выгодах, связанных с выполнением требований законодательства. Чтобы права стали реальностью, необходимо создавать благоприятствующую им систему учреждений и административных органов.¹¹ Закон следует рассматривать как инструмент, который всегда будет подвержен стимулирующему или ограничивающему влиянию социальных, экономических или политических факторов.

■ **Международные трудовые нормы и их гибкость.** Конкретные проблемы возникают, когда национальное законодательство исключает из сферы своего действия работников, а МТН этого не допускают, либо когда МТН допускают исключение работников из сферы своего применения посредством положений о гибкости. Эти положения необходимы для достижения консенсуса между трехсторонними участниками МОТ и для целей учета различий в уровнях развития, истории и правовых системах государств-членов. Положения, предусматривающие гибкость, означают, что МТН не касаются определенных отраслей или работников или что некоторые ключевые определения могут приниматься на национальном уровне. Так, из сферы применения международных трудовых норм часто исключаются микропредприятия и малые предприятия (ММП).¹² Ряд конвенций исключают из сферы своего применения «отдельные категории трудящихся или предприятий, если ее применение к ним вызывает особые проблемы существенного характера» (*Конвенция 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени (175)*; см. также *Конвенцию 2000 года об охране материнства (183)* – хотя ни одно государство-член до сих пор не воспользовалось этим положением – и *Конвенцию 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (184)*). Важно подчеркнуть, что часто предполагается, что использование положений, предусматривающих гибкость, не будет постоянным.

Простой вопрос о том, кто является собственником предприятия, стал намного сложнее в связи с глобализацией: наложения субподрядных отношений и расширение деятельности транснациональных корпораций еще больше усугубили проблемы, которые могут ускользать из поля зрения национального и международного права.

МТН обладают гибкостью, позволяющей трехсторонним участникам МОТ приходиться к консенсусу и учитывать разные уровни развития государств-членов. Однако часто предусматривается, что положения МТН, обеспечивающие гибкость, не будут действовать постоянно.

9 Daugareilh, 2008.

10 См. Lee and McCann, 2009.

11 Sengenberger, 2006.

12 Faundez, 2008.

Контроль со стороны МОТ

Ряд органов МОТ контролирует и поощряет применение МТН. К ним относятся:

- Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (Комитет экспертов), который участвует в диалоге с правительствами, изучая их доклады о применении в законодательстве и на практике ратифицированных конвенций. Правительства должны направлять копии своих докладов организациям работодателей и работников, которые могут представить собственные замечания; они также могут направлять свои замечания о применении конвенций непосредственно в МОТ. Это обеспечивает проведение национального трехстороннего диалога. В своих ежегодных общих обзорах Комитет экспертов отмечает передовые методы, которые могут служить в качестве примеров.
- Комитет Конференции по применению норм – трехсторонний орган, оценивающий работу Комитета экспертов и отбирающий ряд случаев для обсуждения на Международной конференции труда.
- Комитет по свободе объединения (КСО) рассматривает жалобы работников или объединений работодателей в связи с нарушением уставного принципа свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров и готовит рекомендации.
- *Представления со стороны объединений работников или работодателей и жалобы со стороны ратифицировавшего конвенцию государства-члена, делегата МКТ или Административного совета, которые могут быть поданы в отношении государства-члена в связи с невыполнением ратифицированной конвенции. В последнем случае может быть создана комиссия по расследованию, которая будет готовить рекомендации.*

МТН распространяются на всех работников – зависимых и независимых, формальных и неформальных.

■ **Заблуждения о применении МТН.**¹³ Мандат МОТ не ограничивается работниками в традиционном понимании этого слова – он распространяется на всех людей. Существует широко распространенное заблуждение, что МТН не применимы к неформальной экономике, когда на самом деле большинство МТН применяется ко всем работникам, зависимым и независимым, занятым не только в формальной, но и в неформальной экономике.¹⁴ Действительно, одни МТН применяются к «работникам», а не к более узкой с юридической точки зрения группе «наемных работников», а другие содержат явные ссылки на неформальную экономику. Это, безусловно, правда, что многие МТН не применяются на практике к неформальным работникам, однако их невыполнение, к сожалению, не ограничивается неформальной экономикой: поэтому вопрос заключается не в том, следует ли применять соответствующие нормы, а в том, как это делать.¹⁵

Каким образом государства-члены выполняют МТН

Международное право предусматривает юридическое обязательство государства, ратифицировавшего конвенцию, выполнять ее. Существует несколько способов, обеспечивающих выполнение МТН, часто предусмотренных в самих МТН: посредством законов, нормативно-правовых актов, коллективных соглашений, арбитража, судебных решений или комбинации этих методов. Государство-член может принять решение привести свое законодательство в соответствие с ратифицированной конвенцией: например, если государство ратифицирует Конвенцию 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87), которая распространяется на всех работников, национальное законодательство о праве на создание организаций и вступление в них должно применяться ко всем работникам. Однако недостаточно соблюдать нормы в области международного права; государства также должны привести национальную практику в соответствие с положениями ратифицированной конвенции.

Для государств МТН, в том числе нератифицированные конвенции и рекомендации, – это образцы, которые могут помочь им сформулировать законодательство и политику; они могут служить источником вдохновения для НПО и различных правозащитников в сфере труда; на них могут ссылаться национальные суды в ходе рассмотрения дел.

¹³ Данная глава основана на резюме, подготовленных Департаментом по нормам МБТ. См. МОТ 2009. Rules of the Game. Полный перечень МТН размещен на www.ilo.org/normes.

¹⁴ Sengenberger, 2005, pp. 51-52; Trebilcock, 2004, p. 588; МОТ 2002, с. 47.

¹⁵ Trebilcock, 2004, pp. 588-589.

Основопологающие права часто упоминаются отдельно как имеющие особое отношение к неформальной экономике. Для достижения цели достойного труда, конечно, необходимо претворить в жизнь все восемь основополагающих конвенций, хотя этого и недостаточно. Начиная с 1995 года еще четыре конвенции рассматриваются Административным советом МБТ как «приоритетные» (сегодня их называют «директивными конвенциями»). Они касаются трех тем – инспекции труда, политики в области занятости и трехсторонних консультаций; в Декларации 2008 года они вместе с основными трудовыми нормами названы «наиболее важными с точки зрения управления».¹⁶ К ним относятся:

- Конвенция 1947 года об инспекции труда (81),
- Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129),
- Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122),
- Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).

Эффективное применение всех этих двенадцати конвенций – это минимум того, что необходимо сделать, чтобы помочь работникам и работодателям выйти из неформальности. При этом не менее важно обеспечить осуществление и других МТН. В докладе МОТ по вопросам достойного труда и неформальной экономики 2002 года отмечается, что «для того чтобы решить проблему дефицита достойного труда в неформальной экономике более всеобъемлющим образом, необходимо распространить базовые минимальные нормы, действующие в отношении таких существенных понятий, как условия труда, охрана и гигиена труда, а также гарантированные доходы и основные правила справедливого обращения, в частности в отношении гарантий занятости и уязвимых категорий населения».¹⁷

Конечно, не все актуальные конвенции применимы во всех случаях: некоторые явно касаются формальных предприятий, например, *Конвенция 1982 года о прекращении трудовых отношений (158)*, которая предусматривает направление уведомления о закрытии предприятий определенного размера. Хотя одни МТН можно применять к неформальным работникам непосредственно, другие содержат положения о постепенном расширении норм на работников или отрасли, которые изначально ими не охватываются. Постепенное расширение действия норм предусмотрено в *Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда (150)* и в *Рекомендации 1964 года о политике в области занятости (122)*. Далее следует обзор наиболее актуальных МТН и сферы их применения.

■ **Основопологающие права в сфере труда.** Широко признается, что основополагающие права в сфере труда должны поощряться, осуществляться и соблюдаться в формальной и неформальной экономике. Однако, как уже упоминалось выше, применение основополагающих прав в сфере труда связано с особыми проблемами в неформальной экономике.

- Свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров. Свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров имеют своей целью обеспечить работникам и работодателям право быть услышанными, чтобы они могли влиять на решение вопросов, оказывающих на них непосредственное воздействие, и улучшать свои условия труда. Другими словами, это демократия в сфере труда. Две соответствующие основополагающие конвенции – это *Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)*, которая устанавливает право работников и работодателей создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации, и *Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных перегово-*

Восемь основополагающих конвенций и четыре «директивные» конвенции имеют особое отношение к неформальной экономике.

Основопологающие принципы и права в сфере труда

Уже сам факт членства в МОТ накладывает на государства целый ряд обязанностей и обязательств. В 1998 году Конференция МОТ приняла Декларацию об основополагающих принципах и правах в сфере труда, в которой отмечается, что «все государства-члены, даже если они не ратифицировали указанные Конвенции, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих Конвенций». Это – свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров, упразднение принудительного труда, искоренение детского труда и ликвидация дискриминации в сфере труда и занятости.

¹⁶ Декларация 2008 года, п. IIB iii) и приложение, п. IIA vi).

¹⁷ МОТ 2002b, с. 58.

воров (98), которая предусматривает защиту профсоюзов от дискриминации и актов вмешательства. В ней также предусматриваются меры, содействующие проведению на добровольной основе переговоров между работодателями или организациями работодателей и организациями работников с целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров.

Закрепленное в Конвенции 87 право создавать организации и вступать в них касается всех работников и работодателей.¹⁸ Поэтому Комитет по свободе объединения (КСО) заявляет, что этим правом должны пользоваться самозанятые работники, домашние работники, сельскохозяйственные работники, временные работники, работники-мигранты и др. Он также указывает, что юридические формальности для создания профсоюза являются нарушением Конвенции 87, когда они применяются таким образом, чтобы отложить или предотвратить создание профсоюза.¹⁹ Право на ведение коллективных переговоров, предусмотренное Конвенцией 98, также принадлежит всем работникам, за исключением личного состава вооруженных сил и полиции, а также государственных служащих, занятых в органах государственного управления.

К другим конвенциям, касающимся свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, относятся *Конвенция 1975 года об организациях сельских трудящихся (141)*, которая применяется ко всем категориям сельских работников, будь то наемные или самозанятые работники, и *Конвенция 1981 года о коллективных переговорах (154)*.

- **Упразднение всех форм принудительного и обязательного труда.** Принудительный труд означает всякую работу или службу, требуемую под угрозой какого-либо наказания, такого как отказ предоставить питание, землю или выплатить заработную плату, физическое или сексуальное насилие, ограничение свободы передвижения людей или их содержание в заключении, а также работу, которая не выполняется добровольно.²⁰ Принудительный труд запрещается двумя основополагающими конвенциями – *Конвенцией 1930 года о принудительном труде (29)*, которая требует от ратифицировавших ее государств-членов не допускать использования принудительного труда и применять адекватные и строго исполняемые наказания за незаконное использование принудительного труда, и *Конвенцией 1957 года об упразднении принудительного труда (105)*, которая определяет конкретные области, в которых никогда не может использоваться принудительный труд. Обе конвенции применяются ко всем людям.
- **Ликвидация дискриминации в сфере труда и занятости.** Дискриминация должна быть ликвидирована, чтобы работники могли свободно выбирать себе занятие, в полной мере реализовывать свой потенциал и получать заслуженную экономическую выгоду. Это основополагающее право закреплено в *Конвенции 1951 года о равном вознаграждении (100)*, которая требует от ратифицировавших государств-членов обеспечивать применение принципа равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности, и в *Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятости (111)*. Для целей Конвенции 111 «дискриминация» означает всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятости. Она обязывает ратифицировавшие ее государства-члены определить и проводить национальную политику, нап-

Свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров имеют своей целью обеспечить работникам и работодателям право быть услышанными, чтобы они могли влиять на решение вопросов, оказывающих на них непосредственное воздействие, и улучшать свои условия труда.

18 За исключением личного состава вооруженных сил и полиции.

19 МОТ 2006, п. 279.

20 См. <http://www.ilo.org/declaration/principles/eliminationofchildlabour/lang--en/index.htm>.

равленную на поощрение совместимыми с национальными условиями и практикой методами равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятости с целью искоренения всякой дискриминации в отношении таковых. Обе конвенции применяются ко всем работникам, однако Конвенция 111 рассматривает случаи дискриминации только на основании конкретных признаков.

К другим конвенциям и рекомендациям, касающимся этого основополагающего права, относятся *Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156)* и сопровождающая ее *Рекомендация 165*; в последней упоминается, в частности, что условия занятости работников, занятых неполный рабочий день, надомных работников и временных работников должны надлежащим образом регулироваться и контролироваться (пункт 21); *Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159)*, которая, как заявляет Комитет экспертов, содействует трудоустройству и занятости инвалидов в формальной и неформальной экономике;²¹ *Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169)*.

- **Эффективное искоренение детского труда.** Дети нуждаются в особой защите, потому что в силу возраста им может не хватать знаний, опыта, физического развития взрослых и силы, чтобы отстаивать собственные интересы. Детский труд также увековечивает бедность и из поколения в поколение воспроизводит неформальную экономику: работающие дети не учатся в школе, что ограничивает их будущие возможности, включая способность влиться в формальную экономику. Упразднению детского труда посвящены *Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138)* и *Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182)*.

Конвенция 182 применяется ко всем детям в возрасте до 18 лет. В соответствии с ней, к наихудшим формам детского труда относятся торговля детьми, долговая кабала и другие формы принудительного труда, в том числе принудительная вербовка детей для использования их в вооруженных конфликтах; занятие проституцией и порнография; использование детей для занятия противоправной деятельностью, в частности, для продажи наркотиков; опасная работа, которая может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности детей, как это определяется на национальном уровне в результате проведения консультаций с организациями работников и работодателей.

Конвенция 138 является основополагающей конвенцией с самыми широкими положениями, предусматривающими гибкость в ее применении. Однако она преследует ясную цель – добиться полного упразднения детского труда. Для достижения этой цели она требует от государств-членов «осуществлять национальную политику, имеющую целью обеспечить эффективное упразднение детского труда и постепенное повышение минимального возраста для приема на работу до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию подростков» (статья 1). В Конвенции минимальный возраст для приема на работу установлен в 15 лет (13 лет для легких видов работ), а минимальный возраст для выполнения опасных работ установлен в 18 лет (16 лет при соблюдении определенных жестких условий). В ней предусмотрена возможность установления первоначального общего минимального возраста в 14 лет (12 лет для легких видов работ) в случае достаточного уровня развития экономики и системы образования. Конвенция 138 является гибким актом и позволяет государствам-членам исключать отдельные категории наемных и временных работников по мере необходимости и после консультаций с соответствующими организациями работодателей и работников (статья 4). Она также позволяет ратифицировавшим ее государствам,

Детский труд увековечивает нищету и из поколения в поколение воспроизводит неформальную экономику.

Как МТН способствуют достижению цели достойного труда для всех

МТН должны быть гибкими и адаптируемыми к конкретным национальным условиям. Они должны приниматься на основе трехсторонних консультаций в целях демократизации правовых условий и совершенствования управления. МТН устанавливают минимальный уровень социальной защиты для всех работающих, позволяя им не только пользоваться основными правами, но и укреплять свои возможности, чтобы заявлять о более широких правах. Поэтому они указывают важнейший путь к достойному труду и выходу из неформальности. МТН приносят самые разные результаты:

«i) одни из них создают условия и возможности для работников неформальной экономики;

ii) другие содержат оперативные положения, которые направляют политику, особенно политику правительств, которые, возможно, уделяли мало внимания вопросам неформальной экономики;

iii) в случае их ратификации (или рассмотрения в рамках общего обзора) международные трудовые нормы активизируют контрольную систему, которая включает в себя подготовку периодических обзоров и обеспечивает работодателям и работникам возможность поднимать беспокоящие их вопросы

в отношении неформальной экономики;

iv) они создают основу для информационно-просветительской деятельности в интересах «достойного труда для всех»;

v) когда их не применяют (хотя они применимы), МТН вскрывают недостатки в сфере управления;

vi) когда их применяют в контексте неформальной экономики, они способствуют развитию в условиях справедливости».

Источник: Trebilcock, 2004, p.613.

экономика и административный аппарат которых недостаточно развиты, ограничить сферу ее применения при том же условии проведения консультаций с организациями работодателей и работников. В то же время в Конвенции 138 перечислены отрасли, которые не подлежат исключению.

Другие конвенции, касающиеся этого основополагающего права, включают *Конвенцию 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков на непромышленных работах (78)*. В сферу ее охвата явно включается неформальная экономика (занятия, практикуемые на улице, и др.).

■ Директивные конвенции и другие соответствующие МТН

- **Инспекция труда.** Инспекция труда играет ключевую роль в обеспечении применения трудового законодательства; организация инспекции труда предусмотрена во многих МТН, связанных с условиями труда и защитой работников. Это важная часть борьбы с неформальным трудом. Директивная Конвенция 81 требует от ратифицировавших ее государств-членов иметь систему инспекции труда на промышленных и торговых предприятиях, хотя могут освобождаться предприятия горной промышленности и транспорта. Она определяет функции инспекции труда, прием на работу инспекторов, их численность, необходимые средства, которые должны им предоставляться, их полномочия, обязанности и т.д. Протокол, принятый в дополнение к Конвенции в 1995 году,²² расширяет сферу охвата инспекции труда на всех работников в неторговом секторе и на все категории рабочих мест, которые не рассматриваются как промышленные или торговые. Директивная Конвенция 129 аналогична по содержанию

Инспекция труда играет ключевую роль в обеспечении применения трудового законодательства; организация инспекции труда предусмотрена во многих МТН, связанных с условиями труда и защитой работников. Это важная часть борьбы с неформальным трудом.

22 Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда (П81).

Конвенции 81, однако связана с инспекцией труда в сельском хозяйстве (см. главу, посвященную инспекции труда).

- **Политика в области занятости.** Определенные МТН устанавливают ориентиры для национальной экономической и социальной политики и как таковые являются чрезвычайно актуальными для неформальной экономики; они касаются «всех, кто готов приступить к работе и ищет работу». *Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122)* обязывает ратифицировавшие ее государства-члены провозглашать и осуществлять «в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости», а Комитет экспертов заявляет, что, осуществляя эту политику, правительства должны проводить консультации с представителями лиц, работающих в неформальной экономике.

На неформальную экономику открыто ссылается и *Рекомендация 1984 года о политике в области занятости (169)*. В ней указывается, что в национальной политике следует признать значение неформальной экономики в качестве источника рабочих мест и что «следует разрабатывать и осуществлять программы содействия занятости в целях поощрения семейного труда и работы не по найму в индивидуальных мастерских как в городских, так и в сельских районах». Рекомендация призывает к принятию мер, направленных на расширение доступа предприятий неформальной экономики к ресурсам, товарным рынкам, кредитам, инфраструктуре, системам профессиональной подготовки, техническим знаниям и передовой технологии. В ней предусматривается, что, принимая меры по расширению возможностей трудоустройства и улучшению условий труда в неформальном секторе, государства-члены должны содействовать его постепенному включению в национальную экономику, а также последовательно распространять регулирующие меры на неформальный сектор.²³

- **Содействие занятости.** Другим важным и всеобъемлющим документом является *Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189)*, в которой подробно рассматриваются права работников МСП.²⁴ По мнению Комитета экспертов, эта Рекомендация содержит ценные указания о мерах, принимаемых в целях стимулирования создания рабочих мест или включения неформальных работников в формальный сектор путем содействия развитию МСП.²⁵ Следует также упомянуть *Рекомендацию 2002 года о содействии развитию кооперативов (193)*. В пункте 6(а) этой Рекомендации отмечается необходимость создания «институциональных основ, обеспечивающих как можно более быструю, простую, доступную и эффективную процедуру регистрации кооперативов», и здесь же говорится, что «правительства должны содействовать важной роли кооперативов в преобразовании деятельности, которая часто имеет маргинальный характер и направлена на выживание (которую иногда называют «неформальной экономикой»), в трудовую деятельность, пользующуюся правовой защитой и в полной мере интегрированную в основное русло экономической жизни» (п. 9).

- **Трипартизм.** Трипартизм играет важную роль на международном уровне, обеспечивает функционирование МОТ и занимает одно из главных мест в жизни отдельных стран. Действительно, он стимулирует сотрудничество между социальными партнерами и их участие в осуществлении МТН; тем самым, он способствует расширению социального диалога в стране по различным трудовым вопросам. В *Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (144)* предусматривается, что все ратифицировавшие ее государства-члены обязуются осуществлять процедуры,

Определенные МТН устанавливают ориентиры для национальной экономической и социальной политики и как таковые являются чрезвычайно актуальными для неформальной экономики; они касаются «всех, кто готов приступить к работе и ищет работу».

Трипартизм необходим на национальном уровне в целях разработки эффективных и надежных решений проблем неформальности.

²³ В Рекомендации 169 рабочие места в неформальном секторе определяются как «экономическая деятельность, осуществляемая вне институционализированных экономических структур».

²⁴ Тема, связанная с ММП, подробнее излагается в разделах, посвященных неформальным предприятиям, МСП и трудовому законодательству. См. также, Faundez, 2008.

²⁵ См. МОТ 2004, п. 173.

Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (150) способствует «расширению, и если это необходимо – поэтапно, функций системы по регулированию вопросов труда» работников, которые по закону не являются лицами, работающими по найму, таких как самозанятые лица, работающие в неформальном секторе и не использующие постороннюю рабочую силу.

Международные акты по вопросам профессионально-технической подготовки и образования включают цели, связанные с преобразованием деятельности в неформальной экономике в достойный труд, интегрированный в основное русло экономической жизни.

которые обеспечивают эффективные консультации между представителями правительства, работодателей и работников по вопросам, относящимся к деятельности МОТ в области международных трудовых норм (таким как направление докладов правительств о ратифицированных конвенциях, пересмотр нератифицированных конвенций и неприменяемых рекомендаций, денонсация ратифицированных конвенций и т.д.). В отношении данной Конвенции Комитет экспертов отметил, что хотя она «требует участия в консультациях наиболее представительных организаций работодателей и работников, она ни в коем случае не препятствует участию представителей других организаций. Прежде всего, может быть полезно узнать мнения представителей категорий работников или работодателей, которые могут быть недостаточно представлены основными представительными организациями, таких как самозанятые работники, фермеры и члены кооперативов».²⁶

- **Регулирование вопросов труда.** Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (150) и Протокол к ней от 1995 года (81) предусматривают постепенное расширение сферы охвата этого акта. В Конвенции 150 отмечается, что «каждый Член Организации содействует, если национальные условия этого требуют в целях удовлетворения потребностей возможно самого большого числа работников (...), расширению, и если это необходимо Ц поэтапно, функций системы по регулированию вопросов труда» на работников, которые по закону не являются лицами, работающими по найму, таких как самозанятые лица, не использующие постороннюю рабочую силу и занятые в неформальном секторе, как он определяется государствами-членами (статья 7).
- **Профессиональная ориентация и подготовка.** Профессионально-техническая подготовка и образование – это залог сохранения возможностей трудоустройства и достижения цели достойного труда. Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142) и Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195) касаются вопросов профессиональных навыков и квалификаций и поэтому имеют отношение к неформальной экономике. Комитет экспертов отмечает, что неформальный сектор подразумевается во многих положениях Конвенции 142 и связанных с ней актов.²⁷ В Конвенции 142 и Конвенции 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159) речь идет о «лицах». Рекомендация 195 (которая была принята в 2004 году и заменила собой предыдущую Рекомендацию 148) непосредственно касается неформальной экономики; в ней указывается, что государства-члены должны определять национальную политику в области развития людских ресурсов, образования, подготовки кадров и непрерывного обучения, которая обеспечивала бы «решение задачи преобразования деятельности в неформальной экономике в достойный труд, в полной мере интегрированный в основное русло экономической жизни; следует разработать политические меры и программы с целью создания достойных рабочих мест и возможностей для образования и подготовки кадров, а также аттестации полученных ранее образования и квалификации, чтобы помочь работникам и работодателям при переходе в реальный сектор экономики» (п. 3). Кроме того, государства-члены должны «обеспечивать доступность образования, подготовки кадров и непрерывного обучения для лиц с особыми нуждами, которые определены в этом качестве на национальном уровне, таких как молодежь, лица с низким уровнем квалификации, инвалиды, мигранты, пожилые работники, лица коренной национальности, группы этнических меньшинств и социально изолированные категории граждан, а также работники малых и средних предприятий, работники в неформальной экономике, сельском секторе и самозанятые работники» (п. 5) (см. также главу, посвященную профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства).

26 МОТ 2000, п. 37.

27 МОТ 1991, п. 275.

- **Заработная плата.** МТН, относящиеся к оплате труда, предусматривают регулярную выплату заработной платы, установление минимального размера оплаты труда и погашение невыплаченной зарплаты в случае неплатежеспособности работодателя. *Конвенция 1970 года об установлении минимальной заработной платы (131)* обязывает ратифицировавшие ее государства-члены создавать механизмы для установления минимальной заработной платы, которые способны определять ее и периодически пересматривать и корректировать. Она «открыто предусматривает или подразумевает, [...] что нормы должны применяться в соответствии с местными условиями, в том числе с учетом неравенства между формальной и неформальной экономикой».²⁸ *Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95)* применяется ко всем лицам, которым выплачивается или причитается заработная плата (статья 2 (1)). Однако определенные категории лиц могут исключаться из сферы действия Конвенции. Комитет экспертов отмечает, что в определенных случаях большие группы работников, например, сельскохозяйственные, временные и надомные работники, лишены защиты со стороны национального законодательства. По его мнению, это противоречит ограниченному и временному характеру исключений, допускаемых Конвенцией.²⁹ В *Рекомендации 1949 года об охране заработной платы (85)* предусмотрены конкретные меры защиты, обеспечивающие периодичность выплат за сдельную работу (пп. 4 и 5).
- **Социальное обеспечение.** Основным актом по вопросам социального обеспечения является *Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)*, которая, при всех ее некорректных в гендерном отношении формулировках, основана на понятии солидарности и нацелена на постепенное расширение сферы своего применения. В конвенциях, принятых впоследствии, расширяется содержание мер защиты, хотя в целях обеспечения гибкости в них содержатся определенные исключения. *Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157)* применяется к лицам, на которых распространяется действие законодательства нескольких государств-членов. *Конвенция 2000 года об охране материнства (183)* конкретно применяется «ко всем работающим по найму женщинам, включая женщин, занятых нетипичными формами зависимого труда». Самый последний акт – *Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202)* – прямо ссылается на лиц, занятых в неформальной экономике, отмечая, что социальное обеспечение является важным инструментом для предотвращения и сокращения масштабов бедности и содействия переходу из неформальной в формальную занятость. (см. также материалы о социальном обеспечении и охране материнства).
- **Безопасность и гигиена труда (БГТ).** Многочисленные МТН относятся к вопросам безопасности и гигиены труда и содержат важные ориентиры для целей проведения политики и информационно-просветительской деятельности в неформальной экономике. *Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155)* требует от государств-членов принятия согласованной национальной политики в области БГТ, цель которой «предупредить несчастные случаи и повреждение здоровья, возникающие в результате работы, в ходе ее или связанные с ней» (статья 4) «во всех отраслях экономической деятельности». Эта Конвенция носит рекомендательно-просветительский характер и предполагает постоянные усилия, направленные на расширение защиты работников. В ней содержится несколько положений, предусматривающих гибкость: ратифицировавшие ее государства-члены после консультаций с представительными организациями работодателей и работников могут исключать, частично или полностью, из сферы ее применения отдельные отрасли экономической деятельности и «отдельные категории работников, в отношении которых возникают особые трудности» (статьи 1(2) и 2(2)). По мнению Комитета экспертов, эти исключения не должны быть постоянными, а государства-

Ряд принятых норм конкретно касается особых форм занятости, которые могут не покрываться или не полностью покрываться национальным законодательством и которые могут исключаться из сферы применения существующих МТН.

Многочисленные МТН относятся к вопросам безопасности и гигиены труда и содержат важные ориентиры для целей проведения политики и информационно-просветительской деятельности в неформальной экономике.

28 Sengenberger, 2005, p. 53.

29 МОТ 2003, п. 64.

члены должны двигаться в направлении применения Конвенции в полной мере. Действительно, эти гибкие положения являются стимулами и не должны использоваться как предлог для отказа от эффективной защиты работников в области БГТ.³⁰ В этой связи ряд стран указали, что они расширяют сферу охвата и содержание национального законодательства по вопросам БГТ. Несмотря на то что в Конвенции отсутствуют ссылки на самозанятых работников, в *Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164)* указывается, что государствам-членам следует распространить действие мер защиты, предусмотренных в Конвенции и Рекомендации, на таких работников (п. 1(2)).

Ряд МТН непосредственно касается самозанятых работников, которые могут находиться в ситуации неформального труда. В *Рекомендации 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (192)* и в *Конвенции 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (184)* принимается во внимание положение самозанятых фермеров и предусматривается постепенное расширение мер защиты, закрепленных в Конвенции. Хотя Конвенцией допускаются исключения отдельных предприятий и категорий работников, государства-члены должны составлять «планы для последующего охвата сферой ее действия всех предприятий и всех категорий работников». Однако из сферы действия этих актов исключаются натуральное хозяйство, промышленные процессы, использующие сельскохозяйственную продукцию в качестве сырья, и связанные с ними службы, а также промышленная эксплуатация лесов.

В Рекомендации 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (197) содержится важное положение, предусматривающее, что государства-члены должны создать национальную систему, которая включает вспомогательные механизмы, направленные на постепенное улучшение условий в области безопасности и гигиены труда «на микропредприятиях, а также на малых и средних предприятиях и в неформальной экономике».

К другим соответствующим конвенциям, которые остаются актуальными в этой области, относятся:

- Конвенция 1960 года о защите от радиации (115);
- Конвенция 1986 года об асбесте (162);
- Конвенция 1990 года о химических веществах (170);
- Конвенция 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация) (148);
- Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (167).

■ **МТН, относящиеся к конкретным группам.** Некоторые из принятых норм конкретно касаются особых форм занятости, которые могут не покрываться или не полностью покрываться национальным законодательством и которые могут исключаться из сферы применения существующих МТН. Они касаются труда на условиях неполного рабочего дня, надомного труда, труда на плантациях, труда медицинских сестер и персонала отелей и ресторанов;³¹ ратифицировавшие их государства-члены должны обеспечивать работникам конкретные права и защиту либо создавать условия, аналогичные тем, которыми пользуются другие работники. Другими очень важными МТН, относящимися к уязвимым группам, являются *Конвенция 1997 года о частных агентствах по трудоустройству (181)*, МТН, касающиеся работников-мигрантов, *Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни*

30 МОТ 2009, п. 24.

31 Конвенция 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени (175), Конвенция 1996 года о надомном труде (177), Конвенция 1958 года о плантациях (110) и Протокол 1982 года, Конвенция 1977 года о сестринском персонале (149) и Конвенция 1991 года об условиях труда в гостиницах и ресторанах (172).

(169) и Конвенция 2007 года о труде в рыболовном секторе (188). Они рассматриваются ниже. При этом следует отметить, что некоторые из этих конвенций не получили широкой ратификации: только 5 государств-членов ратифицировали Конвенцию о надомном труде, 11 – Конвенцию о работе на условиях неполного рабочего времени и 21 – Конвенцию о частных агентствах по трудоустройству.

- **Работники и частные агентства по трудоустройству.** Вышеупомянутая Конвенция 181 применяется ко всем категориям работников во всех отраслях, однако сфера ее применения может быть ограничена ратифицировавшим государством-членом после проведения консультаций. В ней предусматривается, что частные агентства занятости «не взыскивают с работников прямо или косвенно, полностью или частично никакие гонорары или другие сборы». Она требует от ратифицировавших ее государств-членов принимать меры, направленные на обеспечение адекватной защиты работников, нанятых частными агентствами занятости, в отношении свободы объединения и ведения коллективных переговоров, минимальной заработной платы, продолжительности рабочего времени и других условий труда, обязательного социального обеспечения, доступа к профессиональной подготовке, безопасных и здоровых условий труда, возмещения в случае несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, возмещения в случае банкротства и защиты требований работников, охраны материнства и пособий по беременности и родам, а также защиты родителей ребенка и пособий им (статья 11). Кроме того, Конвенция обязывает государства-члены определять и возлагать соответствующую ответственность на частные агентства по трудоустройству, предоставляющие услуги, и на предприятия-пользователи, чтобы обеспечить осуществление прав на ведение коллективных переговоров, минимальную заработную плату, продолжительность рабочего времени и другие условия труда, обязательное социальное обеспечение, доступ к профессиональной подготовке, безопасные и здоровые условия труда, возмещение в случае несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, возмещение в случае банкротства и защиты требований работников, охрану материнства и пособий по беременности и родам, а также защиту родителей ребенка и пособий им (статья 12).
- **Сельские работники.** Сельские работники составляют значительную часть неформальной рабочей силы. Несколько МТН специально предназначены для них. В *Конвенции 1921 года о праве на объединение в сельском хозяйстве (11)* указывается, что работники сельского хозяйства имеют такие же права на объединение, как и работники в промышленности. *Конвенция 1975 года об организациях сельских трудящихся (141)* и сопутствующая *Рекомендация 1975 года (149)* поощряют создание сельских организаций. На сельскохозяйственных работников также распространяются гарантии, предусмотренные в общих конвенциях о свободе объединения (в Конвенциях 87 и 98).
- **Надомные работники.** *Конвенция 1996 года о надомном труде (177)* определяет надомный труд как работу, которую лицо выполняет по месту своего жительства или в других помещениях по своему выбору, но не в производственных помещениях работодателя, за вознаграждение с целью производства товаров или услуг согласно указаниям работодателя, независимо от того, кто предоставляет оборудование, материалы или другие используемые ресурсы. Конвенция требует проведения национальной политики, направленной на улучшение положения надомных работников путем содействия равенству между ними и другими работниками (см. также главу, посвященную надомному труду).
- **Работники-мигранты.** Многие работники-мигранты являются жертвами эксплуатации и жестокого обращения и работают на неформальных условиях. МТН предусматривают обязательство обеспечивать равное

Нормы, относящиеся к сельскому труду, поощряют создание организаций сельских работников.

Конвенция 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренная) (97) требует равного обращения со всеми работниками в таких областях, как социальное обеспечение, занятость, свобода объединения.

обращение со всеми работниками безотносительно к их гражданству; основополагающая статья Конвенции 111 о недопущении дискриминации предусматривает равные возможности независимо от расы, цвета кожи и религии, которые зачастую характеризуют, к примеру, работников-мигрантов. В соответствии с положениями *Конвенции 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренной) (97)* ратифицировавшие ее государства-члены должны обеспечивать равные условия для всех работников в таких областях, как условия занятости, свобода объединения и социальное обеспечение. Эти положения были расширены в *Конвенции 1975 года о работниках-мигрантах (дополнительные положения) (143)*. Работники-мигранты, пребывающие в наихудшем положении, часто не имеют легального статуса. В Конвенции 143 содержится ряд положений, направленных на борьбу с тайной и незаконной миграцией, но в ней также предусматривается, что все работники-мигранты с законным или незаконным статусом должны пользоваться «культурными правами и индивидуальными и коллективными свободами»³² (см. также главу о работниках-мигрантах).

Представители коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, часто сосредоточены в неформальной экономике.

Рыбаки часто исключаются из сферы действия законодательства и остаются без защиты. Для решения этих проблем были приняты международные акты.

- **Представители коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни.** *Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169)* – единственный международный договор, посвященный исключительно коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни, и широко используемый для содействия в осуществлении прав этих народов. Конвенция имеет непосредственное отношение к теме неформальности, так как представители коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, часто сосредоточены в неформальной экономике. Она предусматривает проведение консультаций с представителями коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, и их участие на всех уровнях принятия решений, которые могут оказывать на них влияние. Конвенция 169 затрагивает целый ряд вопросов, в том числе обычаи и традиции, доступ к природным ресурсам, занятость, образование и профессиональную подготовку, ремесла и сельскую промышленность, социальное обеспечение и здравоохранение, а также трансграничные контакты и связи. Следует особо отметить конкретную ссылку на земельные права: Конвенция 169, в частности, предусматривает признание права собственности и владения соответствующих народов на земли, которые они традиционно занимают. Она обязывает правительства принимать меры, направленные на определение границ таких земель и установление необходимых процедур для разрешения земельных споров (статья 14).³³
- **Рыбаки.** Около 27 миллионов человек работает исключительно в сфере рыболовства,³⁴ и большинство рыбаков занято мелким промыслом в неформальном секторе. Они могут исключаться из сферы действия законодательства по причине конкретных договоренностей, применяемых в этой отрасли (труд рыбаков часто оплачивается на основе долевого участия в улове) и могут лишаться всякой защиты. Для решения этих проблем были приняты *Конвенция 2007 года о труде в рыболовном секторе (188)* и *Рекомендация 2007 года о труде в рыболовном секторе (199)*.
- **Домашние работники.** *Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189)* и сопутствующая *Рекомендация 2011 года (201)* в первую очередь направлены на преодоление неформальности в многочисленной группе работников, которые в настоящее время не защищены национальным законодательством или защищены в неполной мере. Для получения дополнительной информации см. главу, посвященную домашним работникам.

32 Для получения дополнительной информации см. МОТ 2007.

33 Для получения дополнительной информации см. <http://www.ilo.org/indigenous/lang--en/index.htm>.

34 МОТ 2004.



Уличный парикмахер, Пекин (Китай).

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты и заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

• Акты МОТ

Конвенции

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Рекомендации

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Основополагающие конвенции

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095895.pdf

Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)

Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)

Конвенция 1930 года о принудительном труде (29)

Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105)

Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138)

Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182)

Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100)

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111)

Директивные конвенции

Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)

Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129)

Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122)

Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).

Другие соответствующие конвенции

Конвенция 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков на непромышленных работах (78)

Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95)

Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97)

Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)

Конвенция 1960 года о защите от радиации (115)

Конвенция 1970 года об установлении минимальной заработной платы (131)

Конвенция 1975 года об организациях сельских трудящихся (141)

Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142)

Конвенция 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация) (148)

Конвенция 1978 года об инспекции труда (150)

Конвенция 1981 года о коллективных переговорах (154)

Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155)

Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156)

Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157)

Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159)

Конвенция 1986 года об асбесте (162)

Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (167)

Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169)

Конвенция 1990 года о химических веществах (170)

Конвенция 1996 года о надомном труде (177)

Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181)

Конвенция 2000 года об охране материнства (183)
Конвенция 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (184)
Конвенция 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187)
Конвенция 2007 года о труде в рыболовном секторе (188)
Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда (П81)
Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189)

Соответствующие рекомендации

Рекомендация 1949 года об охране заработной платы (85)
Рекомендация 1975 года об организациях сельских трудящихся (149)
Рекомендация 1981 года о безопасности и гигиене труда (164)
Рекомендация 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (165)
Рекомендация 1984 года о политике в области занятости (169)
Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189)
Рекомендация 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (192)
Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (193)
Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195)
Рекомендация 2007 года о труде в рыболовном секторе (199)
Рекомендация 2011 года о достойном труде домашних работников (201)
Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202)
Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 1998 г.
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>
Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

• Договоры по правам человека

Всеобщая декларация прав человека, 1948 г.
Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г.

• Базы данных

APPLIS – база данных о применении международных трудовых норм.
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>
База данных об условиях труда и трудовом законодательстве: охрана материнства, минимальная заработная плата и продолжительность рабочего времени.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/database/index.htm>

• Веб-сайты департаментов МБТ

Бюро по вопросам гендерного равенства <http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm>
Международные трудовые нормы (NORMES)
http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm
Международная программа по миграции
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>
Международная программа по искоренению детского труда (ИПЕК)
<http://www.ilo.org/ipecc/lang--en/index.htm>
Департамент по вопросам создания рабочих мест и развития предприятий. http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang--en/WCMS_DOC_ENT_DPT_SEE_EN/index.htm
Программа по регулированию вопросов труда и инспекции труда (Lab/Admin)
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

Соответствующие публикации

Chen, M.A.; R. Jhabvala; F. Lund. 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework", рабочий документ по вопросам неформальной экономики, Сектор занятости (Женева, МБТ). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_156_engl.pdf
Daza, J.L. 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration. Департамент по вопросам социального диалога, трудового законодательства и регулирования вопросов труда, документ № 9, (Женева, МБТ). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf
Ethical Trading Initiative (ETI). ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers. <http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guide-lines,%20ENG.pdf>

Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81 (Женева, МБТ). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

Huws, U.; S. Podro. 1995. Employment of homeworkers: Examples of good practice (Женева, МБТ). <http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/431/F1685648316/employment%20homeworkers.pdf>

MOT 2006. Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, пятое пересмотренное издание (Женева). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf

MOT 2006. ILO multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration (Женева).

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf

MOT 2007. Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, ИПЕК (Женева). <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

MOT 2008. The Employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198 (Женева). <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

MOT 2008. Доклад I (B), Свобода объединения на практике: извлеченные уроки, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091396.pdf

MOT 2009. Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards, Женева: МБТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

Ramirez-Machado, J-M. 2003. Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective. Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Женева, МБТ).

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/7cws.pdf>

Reinecke, G.; S. White. 2004. Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs (Женева, МБТ).

Schlyter, C. 2002. International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas, рабочий документ, Сектор занятости (Женева, МБТ).

<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/32/F1408725906/Standards%20mine.pdf>

Trebilcock, A. 2004. «International labour standards and the informal economy», in J.C. Javillier; B. Gernigon; G. Politakis (eds). Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir (Женева, МБТ), pp.585-613.

MOT 2006. ILO multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration (Женева).

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf

MOT 2007. Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, ИПЕК (Женева). <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

MOT 2008. The Employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198 (Женева). <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

Williams, C.C.; R. Piet. 2008. Measures to tackle undeclared work in the European Union, Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда, (Дублин: Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда).

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

Сайты в интернете

Устав <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf>

Конвенции <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdsp1.htm>

Международные трудовые нормы

<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Веб-сайт Декларации МОТ <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

Актуальные акты http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/genericdocument/wcms_125121.pdf

Рекомендации <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Департамент по нормам МБТ <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Пособия и руководства

А. Аморим, С. Бадринат, С. Самуйе, У. Мюррей. 2004. Гендерное равноправие и детский труд: учебно-методическое пособие по проведению коллективных занятий, ИПЕК (Женева): МБТ). Также на английском, французском, испанском и арабском языках.

<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=340>

MOT 2002. Достойный труд и неформальная экономика: Компакт-диск со справочными документами 2002 г. http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&pp_ieresource_id=807

MOT 2005. Labour Migration Policy and Management: Training Modules (Женева).

<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub04-29.pdf>

MOT 2009. Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards (Женева).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf

MOT 2010. Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: A digest of comments of ILO's supervisory bodies related to the informal economy. МБТ: Женева. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_125855.pdf

Joshi, G., Labour and Labour – Related Laws and MSEs – A Resource Tool, SEED, Женева: МБТ (готовится к печати).

Ссылки

Almeida, R. and P. Carneiro, 2009, "Enforcement of labor regulation and firm size" Journal of Comparative Economics, vol.37, pp. 28–46

Berg, J. And S. Cazes, 2008, "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", Comparative Labor Law and Policy Journal, vol. 26, pp. 349-381.

CLEP, 2008, Making the Law Work for Everyone, Vol. II, http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumell/making_the_law_work_II.pdf

Deakin, S., 2009, The Evidence-Based Case for Labour Regulation, доклад, подготовленный для конференции по вопросам регулирования достойного труда, МБТ, Женева, июль 2009 г.

Deakin, S. and P. Sarkar, 2008, "Assessing the Long-run Economic Impact of Labour Law

Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data", Industrial Relations Journal, vol. 39, no. 6, pp. 453-487.

Deakin, S. and F. Wilkinson, 2000, "Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal", in

H., Collins, P. Davies and R.W. Rideout, Legal regulation of the employment relation, London: Kluwer Law International.

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", рабочий документ, Женева: МБТ.

Feldmann, H., 2009, "The unemployment effects of labor regulation around the world", Journal of Comparative Economics, vol.37, no. 1, pp.76-90.

Freeman, R. B., «A Hard-Headed Look at Labour Standards», in W. Sengenberger et D. Campbell (Eds.), International Labour Standards and Economic Interdependence, Geneva: IIES 1994.

Freeman, R.B., 2005, "Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate Over Flexibility and Labour Market Performance", NBER Working Paper Series, Working Paper no. 11286, Cambridge MA: NBER.

MOT, 1991. Ответ Генерального директора на обсуждение его доклада, Предварительный протокол, МКТ, 78-я сессия, Женева, с. 27/7.

MOT 2001. Доклад 1(A), Сократить дефицит достойного труда: Глобальный вызов, МКТ, 89-я сессия, Женева.

MOT 2002a. Доклад VI, Достойный труд и неформальная экономика, МКТ, 90-я сессия (Женева)

MOT 2002b. Заключение о достойном труде и неформальной экономике, Предварительный протокол 25, МКТ, 90-я сессия, Женева: МБТ, с. 53-56.

MOT 2004. Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (Женева).

- Независимая группа по оценке, 2008. Doing Business: An Independent Evaluation – Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators, Вашингтон. ОК, Всемирный банк.
- Kahn-Freund, 1974, “On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law”, *Modern Law Review*, vol. 37, pp. 1-27.
- Kucera, D. and Roncolato, L., 2008, “Informal employment: two contested policy issues”, *International Labour Review*, vol. 147 no.4, pp. 321-348.
- Lee, S., D, McCann, N. Torm, 2008, “The World Bank’s “Employing Workers” index: Findings and critiques – A review of recent evidence”, *International Labour Review*, Vol. 147, No. 4, pp.416-432.
- ОЭСР 2004. OECD Employment Outlook 2004, Париж: ОЭСР.
- Perry, G., Maloney, W. F., et al., *Informality: Exit and Exclusion*, Всемирный банк, 2007 г.
- Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Sengenberger, W., 2006, “International Labour Standards in the Globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress”, in J.D.R. Craig and S. Michael Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: CUP, pp. 331-355.
- Stiglitz, J. 2002. “Employment, social justice and societal well-being”, *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, pp. 9-29.
- Trebilcock, A., 2006, “Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy for Labour Law”, in G. Davidov and B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing.
- World Bank, 1990, *World Development Report – Poverty*, Oxford: OUP.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830_98101903345649/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Feldmann, H., 2009, The unemployment effects of labour regulation around the world, *Journal of Comparative Economics*, vol.37, n°1, pp.76-90.
- BIT 1991, Réponse du Directeur general à la discussion de son rapport, *Compte rendu provisoire*, CIT, 78^e session, Genève, p.27/7.
- BIT 2001, Rapport 1 (A), Réduire le déficit de travail décent - un défi mondial, CIT, 89^e session, Genève.
- BIT 2002a, Rapport VI, Travail décent et économie informelle, 90^e session de la CIT, Genève.
- BIT, 2002b, Conclusions concernant le Travail décent et l'économie informelle, *Compte-rendu provisoire n°25*, CIT, 90^e Session, Genève: BIT, pp.53-56.
- BIT 2004, Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous, *Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation*, Genève.
- Groupe independant d'evaluation 2008, *Doing Business : une évaluation indépendante*
- Les indicateurs Doing Business de la Banque mondiale–IFC passés au crible, Washington. D.C., Banque Mondiale.
- Kahn-Freund 1974, *On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law*, *Modern Law Review*, vol.37,pp.1-27.
- Kucera,D. et Roncolato, L., 2008, *Informal employment : two contested policy issues*, *Revue internationale du travail*, vol.147, n°4, pp.321-348.
- Lee S. and McCann, D., 2008, *The World Bank’s ‘Employing Workers’ index: Findings and critiques- A review of recent evidence*, *Revue international du travail*, vol.147, n°4, pp.416-432.
- OCDE, 2004, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, Paris : OCDE.
- Perry, G., Maloney,W.F., et al., *Informality: Exit and Exclusion*, Banque Mondiale, 2007.
- Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Sengenberger, W., 2006, “International Labour Standards in the Globalized Economy: Obstacles and opportunities for achieving progress”, in J.D.R. Craig and S. M. Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 331-355.
- Stiglitz,J. 2002, *Employment, social justice and societal well-being*, *Revue international du travail*, vol.141, n°1-2,pp.9-29.
- Trebilock, A., 2006, “Using Development Approaches to Address the Challenge of he économie informelle for Labour Law”, in G. Davidov and B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Banque Mondiale, 1990, *Rapport sur le développement dans le monde – Pauvreté*, Oxford : OUP.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и достойный труд

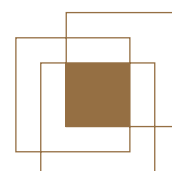


Надомное производство сигарет биди, Индия.

Международные трудовые нормы (МТН)

4.а3 ПОНИМАНИЕ СУТИ ТРУДОВОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА НЕФОРМАЛЬНОСТЬ

■ В этой главе рассматриваются вопросы трудового правоотношения – краеугольного камня трудового права – и его применение на практике. В неформальной экономике трудовые отношения могут быть размытыми, неоднозначными, запутанными в субподрядных сетях или намеренно замаскированными, что делает их защиту по закону чрезвычайно сложной и трудной задачей. Во многих странах прилагаются усилия, направленные на уточнение положений законодательства, расширение сферы его применения и повышение дисциплины его исполнения.



- Трудовое правоотношение и неформальность
- Регулирование на международном уровне
- Где возникают проблемы
 - Уточнение законодательства
 - Доступ к судебной системе
 - Исполнение трудового законодательства

■ Трудовое правоотношение и неформальность. В определенных случаях всегда бывает трудно установить трудовое правоотношение. Некоторые утверждают, что трудовые отношения в маргинальных категориях занятости были проблемой еще в восемнадцатом веке.¹ Однако трудовое правоотношение стало еще труднее различать в последнее время, либо шире распространились эти трудности, потому что меняются трудовые отношения и типы трудовых договоров – зачастую для того, чтобы повысить гибкость рынка труда. Так, предприятия все чаще передают услуги и функции, которыми раньше они занимались сами, независимым подрядчикам, агентствам по трудоустройству или кооперативам (это называется вертикальной дезинтеграцией),² а производственные системы становятся все более сложными. Часто в правах и обязанностях каждой из сторон отсутствует ясность; предпринимаются попытки скрыть трудовое правоотношение; существуют недостатки или лазейки в законодательстве, его толковании или применении.³ Это вызывает серьезные последствия для работников и для общества в целом. Если работников действительно не рассматривают как работающих по найму, они могут лишиться защиты со стороны трудового законодательства и в меньшей степени защищаться системой социального обеспечения. Им может быть трудно защитить себя с помощью проверок инспекторов труда и получить доступ к судебной системе.⁴

Как уже отмечалось, «многие считают, что в настоящее время трудовое законодательство переживает «кризис» основных концепций».⁵ Несмотря на многочисленные попытки переосмыслить трудовое законодательство – некоторые предлагают отказаться от понятия «трудовой договор» и от различия между наемным и самозанятым работником и распределять права и блага безотносительно к трудовому законодательству⁶ – большинство специалистов придерживаются мнения, что трудовое законодательство останется еще на долгие годы.⁷ В системах права во всем мире используется понятие «трудовое правоотношение»; поэтому крайне важно внести ясность в его содержание.

Что такое трудовое правоотношение

Трудовое правоотношение существует, когда услуги оказываются на определенных условиях за вознаграждение. Это правовая связь между работодателем и работником, которая вызывает появление Ц хотя и с определенными особенностями – многих взаимных прав и обязанностей, предусмотренных трудовым законодательством многих стран с разными традициями в области права. Трудовое правоотношение как неотъемлемая часть права объясняется тем, что трудовое законодательство должно быть направлено именно на «разрешение проблем, которые могут возникать в силу неравного положения сторон трудового правоотношения в ходе переговоров между ними».⁸ Таким образом в большинстве случаев законодательство проводит различие между зависимым работником, который работает по трудовому договору, и независимым (или самозанятым) работником, который работает по гражданскому или коммерческому договору. Эта объективная реальность вместе с изменениями, происходящими в сфере труда, создает почву для злоупотреблений и исключений.⁹

8 Рекомендация 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198).
9 См. например, Davies and Freedland, 2000.

1 Deakin, 2006, p. 104 (о ситуации в Соединенном Королевстве).

2 Это широко изученное явление относится к 70-м годам прошлого столетия (см., например, Collins 1990).

3 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Рекомендацию 198 (пreamбула). См. также МОТ 2002. Резолюция о достойном труде и неформальной экономике, п. 16.

4 МОТ 2003, с. 16. Примеры трудностей с получением доступа к правосудию приводятся в Sieng and Nuth, 2006 (в Камбодже работники, участвующие в коллективном трудовом споре, могут обратиться к механизмам урегулирования споров, только если они докажут наличие трудовых отношений).

5 Deakin, 2006, p. 89.

6 См., например, Freedland, 1995 и Supiot, 2001.

7 См., например, Benjamin, 2006, p. 190; Deakin, 2006, p. 104.

В принятой в 2006 году Рекомендации МОТ об индивидуальном трудовом правоотношении подчеркивается, что «возникают ситуации, когда договорные взаимоотношения могут приводить к лишению работников защиты, на которую они имеют право».

■ **Регулирование на международном уровне.** В МОТ проходят обсуждения вопросов, относящихся к самозанятым работникам, надомным работникам, работникам-мигрантам, частным агентствам по трудоустройству, рыбакам и др. В рамках всех этих тем поднимаются вопросы, связанные с трудовым правоотношением. В 1997 и 1998 годах на Международной конференции труда состоялись обсуждения с целью принятия акта о контрактном труде (т.е. о работниках, зависимых от работодателя, однако не рассматриваемых в качестве наемных работников). Тогда не удалось прийти к договоренности. В ходе обсуждений представители государств-членов пользовались разной терминологией – «контрактный труд» или «труд на условиях подряда» действительно понимается по-разному в разных странах; тем не менее, было отмечено, что все делегаты из всех регионов неоднократно ссылались на трудовое правоотношение.¹⁰ Этот важный вопрос был решен принятием в 2006 году соответствующей рекомендации.¹¹ В *Рекомендации 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198)* прямо признается, что в определенных случаях возникают трудности с установлением наличия или отсутствия трудового правоотношения, и отмечается, «что возникают ситуации, когда договорные взаимоотношения могут приводить к лишению работников защиты, на которую они имеют право».

■ Где возникают проблемы¹²

- **Маскируется правовой характер индивидуального правоотношения** – оно имеет внешние признаки другой правовой формы отношений (гражданских, коммерческих, кооперативных, семейных и др.). Такие договорные отношения могут придать ему подобие самостоятельной занятости. В эту категорию входят, например, злоупотребления договорами о профессионально-технической подготовке.
- **Маскируется форма индивидуального правоотношения** – само оно не вызывает сомнений, однако «его характер намеренно искажается» с целью уклонения от применения законных мер защиты, отчислений в систему социального обеспечения и уплаты налогов. Постоянно продлеваемый срочный контракт – один из примеров такого замаскированного правоотношения.
- **Индивидуальное правоотношение носит неоднозначный характер** – в некоторых случаях в нем невозможно до конца разобраться, а основные характеристики трудового правоотношения неразличимы. Одни работники могли быть полностью независимыми, однако со временем их правоотношение с заказчиком могло незаметно измениться; другие работники, возможно, никогда не ступали за порог предприятия.
- **Треугольное правоотношение** обычно существует между работником, посредником (например, агентством временного трудоустройства) и третьей стороной («пользователем»). Статус работника, как правило, не вызывает сомнений, но возникает вопрос «Кто работодатель?». В результате работник может лишиться защиты. Трудовые отношения, подпадающие под эту категорию, можно квалифицировать как скрытые или двусмысленные, и в них может участвовать более трех сторон.¹³ Следует отметить, что бороться нужно не с самими агентствами временного трудоустройства, а со злоупотреблениями: иногда договор с пользователем продлевается на длительные сроки, в то время как по закону работода-

¹⁰ С терминологией связано множество сложностей. Вопрос о двусмысленных толкованиях терминов, используемых в связи с появлением различных форм занятости, был поднят в докладе МОТ 2003 года, посвященном трудовым отношениям (атипичным, нестабильным, гибким, нетрадиционным, подрядным, внешним, аутсорсинговым и временным формам занятости работников, нанимаемых агентствами временного трудоустройства). Поэтому сравнения некорректны.

¹¹ См. Casale, 2011.

¹² Они определены в докладе МКТ 2006 года (МОТ 2006, pp. 42-57). См. также МОТ 2003.

¹³ Вопросы треугольных трудовых отношений рассматриваются в МОТ 2003; МОТ 2006; Fenwick, Kalula and Landau, 2007.

телем считается агентство – см. Конвенцию 1997 года о частных агентствах по трудоустройству (181).

Это серьезные проблемы. С юридической точки зрения, они требуют уточнения положений законодательства в целях упрощения его применения, расширения сферы его действия и актуализации в соответствии с изменениями, происходящими в обществе. Это также позволит пресекать попытки сокрытия сути трудового правоотношения, совершенствовать деятельность инспекции труда, расширять доступ к правосудию и обучать представителей судебного корпуса.

- **Уточнение законодательства.** Уточнение и актуализация законодательства являются важным шагом вперед. В 2007 году МОТ организовала семинар в Южной Африке, который показал, что в законодательстве большинства стран-участниц имеются определения «работодатель» и «работник», однако их сочли неясными и малопригодными для практической деятельности. Более того, ни в одной стране не использовалось определение «трудовое правоотношение».¹⁴
- **Доступ к судебной системе.** Доступ к правосудию крайне необходим, когда трудовое правоотношение имеет двусмысленный характер с весьма высокой вероятностью возникновения разногласий и трудовых споров. Однако на практике доступ к судам часто ограничивается по причинам, связанным не только со сферой труда, но и с бедностью, необразованностью, незнанием закона, неуверенностью в результате, отсутствием инфраструктуры и т.д. Некоторые из этих причин непосредственно связаны с вопросами труда, например, со страхом потерять работу. Доступ к правосудию должен быть расширен, чтобы обеспечивалось исполнение закона и одновременно не допускалось сокрытие трудового правоотношения.
- **Применение трудового законодательства.** Конечно, необходимо иметь в виду, что данная проблема не лежит исключительно в плоскости права. Во всех случаях неприменение закона – часть более широкой проблемы (см. главу о международных трудовых нормах). Действительно, в большинстве стран это часто является результатом финансовых ограничений. Особенно страдает инспекция труда: как указано в докладе МОТ 2003 года о трудовых отношениях, «в некоторых странах вероятность того, что инспектор посетит отдельное предприятие, обнаружит недостатки, определит меры по их устранению и обеспечит осуществление этих мер, остается весьма низкой, а то и вовсе отсутствует»¹⁵ (см. главу об инспекции труда).

Важно совершенствовать практику правоприменения. Необходимо принимать меры, направленные на проведение надлежащей и адекватной подготовки кадров по вопросам соответствующих международных трудовых норм, сравнительного и прецедентного права – для членов судебного корпуса, арбитров, посредников, инспекторов по труду и других лиц, несущих ответственность за решение вопросов, связанных с урегулированием споров и надзором за соблюдением национальных законодательных актов и норм в области занятости (см. Рекомендацию 198). Особое значение придается улучшению подготовки инспекторов, увеличению их численности и предоставлению им ясных полномочий в целях выявления случаев сокрытия трудового правоотношения и их урегулирования на основе взаимодействия с органами социального обеспечения и налоговой службой. Кроме того, обучение судей по проблематике трудового правоотношения может давать положительные результаты в тех случаях, когда закон трактуется слишком узко.

14 См., МОТ, Доклад субрегионального семинара о реформировании трудового законодательства: новые формы трудового правоотношения, Хараре, 28-29 августа 2007 г. (http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/harare_report.pdf).

15 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2003. Сфера трудовых отношений.

Рекомендация 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198)

В 2006 году Международная конференция труда приняла Рекомендацию об индивидуальном трудовом правоотношении (198). Она предназначена в качестве руководства для государств-членов в их усилиях, направленных на расширение сферы защиты трудового законодательства, в результате чего работники могут покончить с неформальностью и вернуться в лоно закона. Эта подробная Рекомендация нацелена на решение трех задач:

- Она призывает государства-члены разрабатывать и применять *национальную политику*, направленную на пересмотр на регулярной основе и на уточнение в случае необходимости содержания законодательства и нормативно-правовых актов, чтобы гарантировать эффективную защиту работников, выполняющих работу в условиях индивидуального трудового правоотношения. Эта политика должна включать меры, нацеленные на подготовку рекомендаций для заинтересованных сторон, ведение борьбы со скрытыми формами трудовых отношений, обеспечение норм, применяемых ко всем типам контрактов, и предоставление адекватной подготовки для судей, арбитров, посредников, инспекторов труда и др.
- В Рекомендации предлагаются *способы установления наличия трудового правоотношения*, которые в первую очередь должны опираться на факты, подтверждающие выполнение работы и выплату вознаграждения работнику, в том числе установление правовых презумпций, рассмотрение конкретных категорий работников в качестве наемных работников и четкое определение условий, применяемых для установления факта существования трудового правоотношения (таких как подчиненность или зависимость). В ней также предлагается ряд показателей, которые могут быть использованы для установления факта существования трудового правоотношения.
- Она рекомендует создавать *надлежащий механизм* для мониторинга развития ситуации на рынке труда и в сфере организации труда, а также для разработки рекомендаций относительно принятия и осуществления мер, касающихся индивидуального трудового правоотношения, в рамках национальной политики.



Каменщик на стройке в Дар-эс-Саламе (Объединенная Республика Танзания). Строительство – одна из отраслей, где широко используется труд самозанятых работников.

ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПОДХОДЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- **Определение конкретных показателей, указывающих на существование трудового правоотношения**
- **Осуществление национальной политики**
- **Включение конкретных групп работников в сферу действия законодательства**
- **Расширение определения работодателя**
- **Установление презумпции статуса наемного работника**
- **Устранение причин, провоцирующих сокрытие трудового правоотношения**
- **Регулирование конкретных трудовых отношений**
- **Возложение бремени доказывания**

Законодательство может определять трудовое правоотношение, конкретизировать его в отдельных случаях и устранять причины его сокрытия.

Наиболее часто критериями, используемыми для установления факта выполнения работы по трудовому договору, является наличие подчинения и/или зависимости.

Законодательство может содержать определение трудового правоотношения и правовые презумпции. Эти правоотношения могут конкретизироваться для отдельных случаев и могут предусматриваться меры, направленные на устранение причин сокрытия трудового правоотношения. В большинстве стран определяющим фактом является форма договора (анализ ситуации основывается на фактах, а не на том, как сами стороны характеризуют свои отношения). Различные меры, принимаемые в целях идентификации работодателя и работника, следует оценивать с учетом местных обстоятельств, и их не всегда можно повторить в любых условиях. Они показывают, каким образом можно решать проблему – с помощью законодательства, сводов практических правил, коллективных переговоров, пособий, руководств, судебных решений.¹⁶

■ **Определение конкретных показателей, указывающих на существование трудового правоотношения.** В правовой практике (будь то законодательные акты или судебные решения) разработаны многочисленные критерии или тесты, определяющие наличие трудового правоотношения. Естественно, они отличаются друг от друга в разных странах. Наиболее часто критериями, используемыми для установления факта выполнения работы по трудовому договору, является наличие подчинения и/или зависимости (используемых как два разных термина или как синонимы).¹⁷ Однако их не считают достаточным доказательством. Используются и другие соответствующие критерии, такие как наличие указаний, предоставление инструментов, обучение, регулярное вознаграждение, финансовый риск, контроль качества работы, включение работника в состав предприятия, наделение правами, выполнение работы преимущественно в интересах другого лица, выполнение работы в установленный отрезок времени, в течение определенного времени или в определенном месте, выполнение работы в личном порядке.¹⁸

■ **Осуществление национальной политики.** Действующий в Ирландии *Свод практических правил для установления статуса занятости по найму или самостоятельной занятости физических лиц* – яркий пример трехсторонней инициативы, направленной на развеивание заблуждений и обеспечение ясности; в нем используется ряд критериев, позволяющих различать наемных и самозанятых работников.¹⁹

16 В 2008 году Департамент по вопросам социального диалога МБТ издал аннотированное руководство к Рекомендации 198, в котором приводится множество примеров передовой практики по каждому из рассматриваемых в ней вопросов.

17 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2006, с. 24-25.

18 Примеры использования некоторых из этих критериев в законодательстве или судебной практике приведены в МОТ 2008, с. 29-41

19 См. ссылку на свод практических правил Ирландии в разделе «Источники» <http://www.welfare.ie/EN/Publications/EmploymentStatus/Documents/codeofpract.pdf>. См. также МОТ 2008, с. 34.

Ирландия – Свод практических правил для установления статуса занятости по найму или самостоятельной занятости физических лиц

Наемные работники

Как правило, лицо является наемным работником, если оно:

- контролируется другим лицом, которое решает, как, когда и где должна быть выполнена работа
- предлагает только свой труд
- получает фиксированную почасовую/понедельную/помесячную зарплату
- не может передавать выполнение работы субподрядчикам. Если работа может передаваться на условиях субподряда и оплачиваться лицом, передающим ее выполнение субподрядчику, то в этом случае правоотношение «работодатель-работник» просто передается далее
- не предоставляет материалы для выполнения работы
- не предоставляет оборудование, за исключением ручного инструмента. Предоставление инструментов или оборудования может не оказывать значительного влияния на определение соответствующего статуса занятости, так как необходимо принимать во внимание все обстоятельства дела
- не подвергается личному финансовому риску в ходе выполнения работы
- не несет ответственности за инвестиции и управление бизнесом
- не имеет возможности получить выгоду от планирования заданий или выполнения работ по этим заданиям
- работает в течение определенного времени или установленное количество часов в неделю или месяц
- работает на одного человека или одно предприятие
- получает возмещение за командировочные расходы
- имеет право на дополнительную оплату или свободное время за сверхурочную работу

Самозанятые работники

Как правило, лицо является самозанятым работником, если оно:

- владеет собственным бизнесом
- подвергается финансовому риску в связи с необходимостью нести расходы на производство качественных изделий, брак или некачественную продукцию в соответствии с контрактом
- несет ответственность за инвестиции и управление бизнесом
- имеет возможность получить выгоду от планирования заданий или выполнения работ по этим заданиям
- контролирует ход, время и место выполнения работы и выполняет ее в личном качестве
- имеет право нанимать других лиц на своих условиях для выполнения принятой к исполнению работы
- может одновременно оказывать одни и те же услуги более чем одному лицу или предприятию
- предоставляет материалы для выполнения работы
- предоставляет оборудование и механизмы, необходимые для выполнения работы, помимо ручного инструмента и оборудования, которые в обычной ситуации не свидетельствуют о том, что лицо ведет самостоятельный бизнес
- имеет постоянное место производства, где могут храниться материалы, оборудование и т.д.
- рассчитывает стоимость работы и соглашается на нее
- обеспечивает собственное страховое покрытие
- контролирует продолжительность работы в ходе выполнения принятых трудовых обязательств

Источник: Свод практических правил для установления статуса занятости по найму или самостоятельной занятости физических лиц.

■ Включение отдельных групп работников в сферу действия законодательства.

В ряде стран прилагаются усилия, направленные на включение конкретных категорий работников в сферу действия законодательства. Например, принятый в 2004 году в Марокко *трудовой кодекс* безусловно включил в сферу своего действия работников, которые часто лишены защиты, а именно продавцов и надомных работников.²⁰ В законодательстве австралийского штата Виктория содержатся «условные положения»: согласно законодательству о защите надомных работников 2003 года для целей отдельных законов надомные работники рассматриваются как работающие по найму.²¹

В Канаде *закон о трудовых отношениях провинции Онтарио* рассматривает «зависимых подрядчиков» в качестве «наемных работников». В трудовом кодексе Панамы следующие группы работников рассматриваются как «наемные работники»: экономически зависимые издольщики и арендаторы; агенты, коммивояжеры и аналогичные работники, за исключением случаев, когда они не выполняют работу лично или выполняют ее от случая к случаю;

В ряде стран прилагаются усилия, направленные на включение конкретных категорий работников в сферу действия законодательства.

20 См. ссылку в разделе «Источники» на трудовой кодекс Королевства Марокко.

21 См. ссылку в разделе «Источники» на соответствующий закон штата Виктория (Австралия).

артисты, музыканты и лекторы; водители транспорта; учителя; продавцы мороженого и другие лоточники; работники кооперативов; подмастерья.²²

■ **Расширение определения работодателя.** В трудовом кодексе Филиппин наниматель надомного работника определяется как «всякое физическое или юридическое лицо, которое от своего имени или в своих интересах либо от имени любого лица, проживающего за пределами страны, прямо или косвенно, через посредничество наемного работника, агента-подрядчика, субподрядчика или любого иного лица:

1. Обеспечивает поставку или способствует поставке любых товаров, изделий или материалов для обработки или сборки в частном доме или на его территории, которые затем возвращаются, реализуются или распределяются в соответствии с его указаниями;
2. Продает любые товары, изделия или материалы для обработки или сборки в частном доме или на его территории, а затем выкупает их после такой обработки или сборки самостоятельно либо через другое лицо».²³

В ряде стран разработаны критерии оценки статуса наемного работника.

■ **Установление презумпции статуса наемного работника.** В 2002 году в Южной Африке в закон об основных условиях найма введено понятие «опровержимая презумпция занятости». Предполагается, что лицо является наемным работником, если присутствует один из следующих факторов:

- его работа контролируется или направляется другим лицом;
- продолжительность его работы контролируется или определяется другим лицом;
- если оно работает в интересах организации, оно является частью этой организации;
- за последние три месяца данное лицо работало на другое лицо в среднем не менее 40 часов в месяц;
- оно находится в экономической зависимости от другого лица, для которого оно выполняет работу или оказывает услуги;
- оно обеспечивается рабочим инструментом или оборудованием со стороны другого лица;
- оно выполняет работу или оказывает услуги только для одного лица.²⁴

Работник должен только доказать, что он соответствует одному или нескольким из этих критериев, чтобы бремя доказывания обратного (опровержения этой презумпции) перешло к работодателю (данный подход оказал влияние на другие страны, в том числе на Танзанию).²⁵

■ **Устранение причин, провоцирующих сокрытие трудового правоотношения.** В Словении закон о трудовых отношениях 2003 года содержит положения, предусматривающие наказание работодателя в виде штрафа, если работник выполняет работу на основании гражданско-правового договора.²⁶ Суровые наказания применяются и в большинстве штатов США, если работник неверно классифицируется как независимый подрядчик.²⁷

Страны используют штрафы, чтобы не допускать искажения статуса наемного работника.

В Китае для установления трудового правоотношения очень важную роль традиционно играет наличие письменного трудового договора. Однако в недавно принятом законе о трудовых договорах предусматривается, что трудовое правоотношение может существовать даже в отсутствие договора. В случае если предприятие в течение одного месяца не заключает письменные договоры с работниками, нанимаемыми на определенный срок или на время осуществления проекта (но не на случайной основе), этот закон предусмат-

22 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2003, Доклад V, Сфера трудовых отношений, с. 27, сноска 9.

23 См. ссылку в разделе «Источники» на трудовой кодекс Филиппин, статья 155.

24 Статья 83А закона об основных условиях найма от 1997 года с поправками от 2002 года. Эта же поправка была внесена в закон о трудовых отношениях (см. Fenwick, Kalula and Landau, 2007).

25 Fenwick, Kalula and Landau, 2007.

26 МОТ 2008, с. 44.

27 См. например, <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=99921,00.html>

ривает их наказание в виде обязательства выплатить работникам вознаграждение в двойном размере.²⁸

■ **Регулирование конкретных трудовых отношений.** В Южной Африке трудовые отношения, устанавливаемые посредством «служб временного трудоустройства» (СВТ), регулируются законом о трудовых отношениях. Согласно разделу 198 этого закона СВТ является работодателем. При этом СВТ и пользователь несут солидарную ответственность, если СВТ нарушит условия занятости, предусмотренные в коллективном договоре, обязательных положениях об оплате труда закона об основных условиях найма и размер заработной платы, определяемый законом об оплате труда.²⁹ Тем не менее, эти меры защиты недостаточны, поскольку они не предусматривают защиту от несправедливого увольнения.³⁰

■ **Возложение бремени доказывания.** Бремя доказывания в суде наличия или отсутствия трудового правоотношения переходит от работника к работодателю, что облегчает урегулирование трудовых споров. Раздел 131 закона о занятости Сингапура от 1996 года гласит:

«Бремя доказывания. Во всех процессуальных действиях согласно части XV бремя доказывания того, что лицо не является работодателем или что настоящим Законом или любым нормативным актом, вытекающим из него, устанавливается обязательство лица совершать какие-либо действия или воздерживаться от их совершения, должно возлагаться на лицо, которое утверждает, что оно не является работодателем или другим лицом в зависимости от обстоятельств дела».³¹

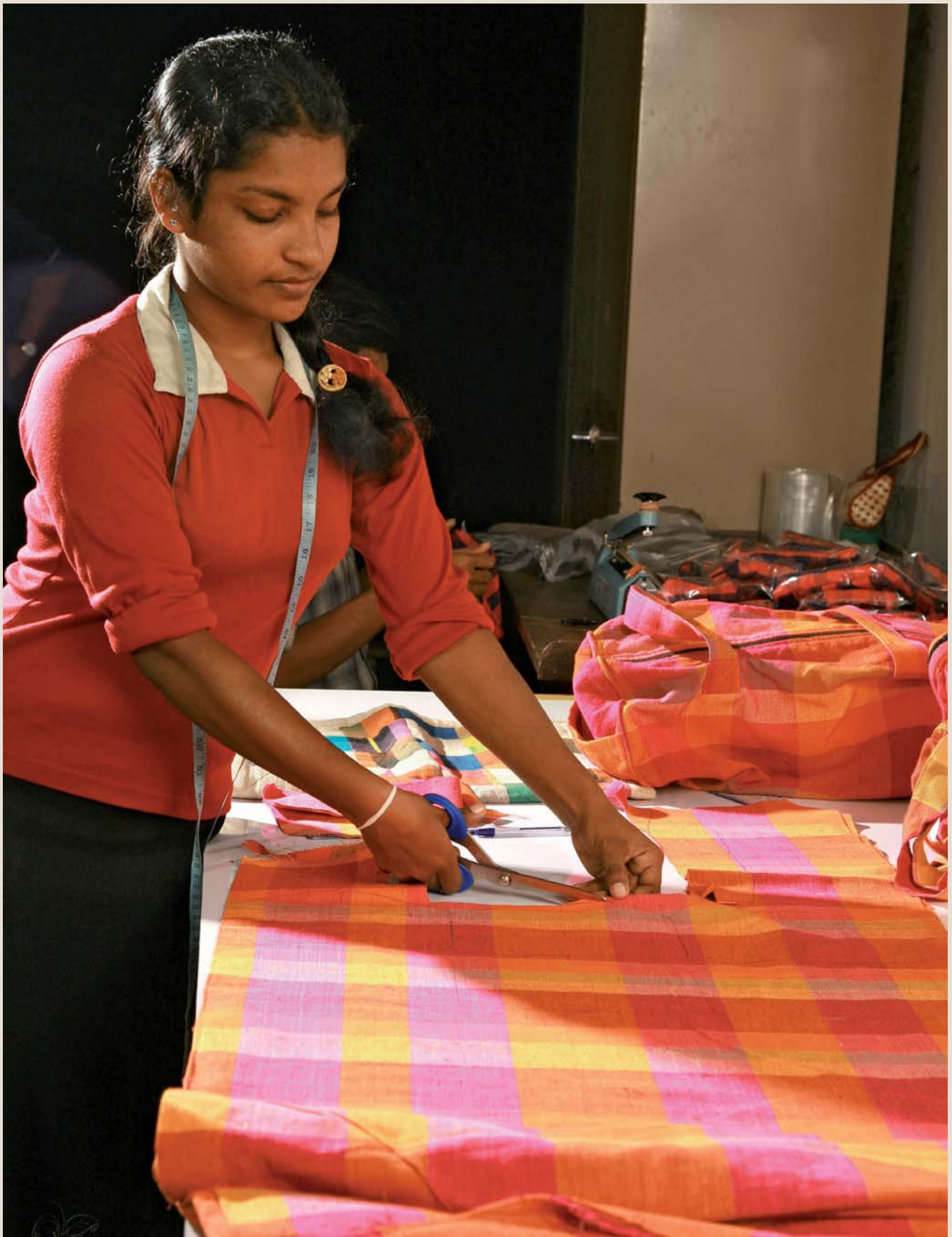
В Южной Африке службы временного трудоустройства рассматриваются как работодатель.

28 Cooney, 2009, p.11

29 См. Fenwick, Kalula and Landau, 2007. Применимая в этой связи международная трудовая норма – Конвенция 181.

30 Benjamin, 2008.

31 МОТ 2008.



Раскройщица, работающая на дому (Шри-Ланка).



Швея, работающая на дому (Лаосская Народно-Демократическая Республика). В некоторых случаях самозанятые работники могут находиться в экономической зависимости от подрядчика, из-за чего их трудовое правоотношение становится неясным.

ПОСОБИЯ, РУКОВОДСТВА И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

Рекомендация 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198)
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

МОТ 2002. Резолюция о достойном труде и неформальной экономике, Предварительный протокол № 25, МКТ, 90-я сессия, Женева: МБТ
<http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

МОТ 2003. Доклад V, Сфера трудовых отношений, МКТ, 91-я сессия, Женева
<http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf>

МОТ 2006. Доклад V(1), Индивидуальное трудовое правоотношение, МКТ, 95-я сессия, Женева
<http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>

Соответствующие публикации

Casale, G. 2011. "The Employment Relationship: A General Introduction" in G. Casale (Ed.) The Employment Relationship: A Comparative Overview. Oxford and Portland: Hart publishing; Женева: МБТ, pp. 1-33.

Casale, G. (Ed.) 2011, The Employment Relationship: A Comparative Overview. Oxford and Portland: Hart publishing; Женева: МБТ.

Cooney, S. 2009. "Working conditions in an integrating world: Regulating time, money and family life – China", доклад, представленный на Конференции по вопросам регулирования в целях достойного труда, Женева, 8-10 июля.

Davidov, G. 2006 "Enforcement problems in "informal" labor markets: A view from Israel", in Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 27, No. 1, pp. 3-25.

Fenwick, C., Kalula and I. Landau, 2007, Labour Law: A Southern African Perspective, IILS, ILO
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193513.pdf

Freedland, M., 1995, "The Role of the Contract of Employment in Modern Labour Law", in L. Betten (Ed.), The Employment Contract in Transforming Labour Relations, Deventer: Kluwer.

Веб-сайты правительств отдельных стран, посвященные соответствующему законодательству

Австралия: State of Victoria, Outworkers (Improves Protection) Act of 2003
<http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/bill/opb2003405/>

Республика Ирландия: Code of practice for determining employment or self-employment status of individuals
<http://www.welfare.ie/EN/Publications/EmploymentStatus/Documents/codeofpract.pdf>

Королевство Марокко: Labour code

<http://www.maroc.ma/PortailInst/An/MenuGauche/Major+Projects/Labour+Code/>

Китайская Народная Республика: Labour Contract Law

http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf

Филиппины: Labour Code of the Philippines, Article 155

<http://www.cfo.gov.ph/pdf/PD%20No.%20442.pdf>

Сингапур, Министерство трудовых ресурсов, Employment Act 1993, Section 131

<http://www.mom.gov.sg/legislation/Pages/labour-relations.aspx>

Южная Африка: Basic Conditions of Employment Act, 1997, as amended in 2002

<http://www.labour.gov.za/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/read-online/amended-basic-conditions-of-employment-act>

Соединенные Штаты Америки, министерство финансов, Inland Revenue Service
Regulations on Independent Contractors

<http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=99921,00.html>

Пособия и руководства

MOT 2008. The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198, Женева: МБТ

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт Департамента по международным трудовым нормам

<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm> и веб-сайт Департамента по регулированию вопросов труда

<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

Ссылки

Benjamin, P. 2006. "Beyond the boundaries: Prospects for expanding labour market regulation in South Africa", in G. Davidov; B. Langille (eds): *Boundaries and frontiers of labour law* (Oxford and Portland: Hart Publishing), pp. 181-204.

Benjamin, P. 2008. "Informal work and labour rights in South Africa", paper presented at the Regulatory environment and its impact on the nature and level of economic growth and development in South Africa conference, Development Policy Research Unit, 27-29 October.

Casale, G. 2011. *The Employment Relationship: A General Introduction* in G. Casale (Ed.)

The Employment Relationship: A Comparative Overview. Oxford and Portland: Hart publishing; Женева: МБТ, pp. 1-33.

Collins, H. 1990. "Independent contractors and the challenges of vertical disintegration to employment protection laws" in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 10, No. 3, pp.353-380.

Cooney, S. 2009. "Working conditions in an integrating world: Regulating time, money and family life – China", доклад, представленный на Конференции по вопросам регулирования в целях достойного труда, Женева, 8-10 июля.

Davidov, G. 2006. "Enforcement problems in "informal" labor markets: A view from Israel", in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 27, No. 1, pp. 3-25.

Davies P.; M. Freedland. 2000. "Labour markets, welfare, and the personal scope of employment law", in *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16, No. 1, pp. 84-94.

Deakin, S. 2006. "The Comparative Evolution of the Employment Relationship" in G. Davidov and B. Langille (Eds.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing, pp. 89-108.

Fenwick, C., Kalula and I. Landau. 2007. *Labour Law: A Southern African Perspective*, ILS, ILO.

Freedland, M. 1995. "The Role of the Contract of Employment in Modern Labour Law", in L. Betten (Ed.), *The Employment Contract in Transforming Labour Relations*, Deventer: Kluwer.

MOT 2002. *Заключения о достойном труде и неформальной экономике*, МКТ, 90-я сессия, Предварительный протокол 25, Женева, с. 53-61.

MOT 2003. Доклад V, Сфера трудовых отношений, МКТ, 91-я сессия, Женева. MOT 2006. Доклад V(1), Индивидуальное правовое правоотношение, МКТ, 95-я сессия, Женева.

MOT 2008. *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198*, Женева: МБТ

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/generic-document/wcms_172417.pdf

Sieng, D. and M. Nuth. 2006. "Extending labour protection to the informal economy in

Cambodia", in D. Tajzman, *Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia*, Женева: МБТ.

Supiot, A. 2001. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика

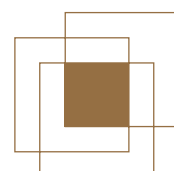


Домработница, подметающая улицу перед частным домом в Дели (Индия).

Конкретные группы

4.b1 Домашние работники: меры, направленные на преодоление низкого качества регулирования

■ В этой технической главе рассматриваются конкретная категория работников неформальной экономики и проблемы, связанные с эффективным регулированием отрасли. Целенаправленные действия, в том числе в области законодательства, должны быть нацелены на предотвращение эксплуатации, улучшение условий труда домашних работников и изменение общественного отношения к их труду. В последнее время на международном уровне были приняты новые международные трудовые нормы, а на национальном уровне прилагаются согласованные усилия, способствующие выходу домашних работников из неформальности и обеспечению их достойным трудом.



- Особенности домашнего труда
- Домашний труд и законодательство
- Создание благоприятной нормативно-правовой базы
- Трудности инспекции труда
- Необходимость конкретных решений в области политики

■ **Особенности домашнего труда.** Домашние работники представляют собой очень большую группу Ц одну из наиболее уязвимых групп работников неформальной экономики. Хотя некоторые из них могут работать в формальной экономике, большинство домашних работников лишено всякой защиты. Как отрасль домашний труд часто не регулируется или регулируется в меньшей степени из-за трудностей надзора за соблюдением трудового законодательства в домашних хозяйствах – почему он часто и рассматривается как неформальный труд, – а также потому, что он традиционно не считается трудом. В результате возникает более глубокая проблема – непризнание ценности этого рода занятий, что связано с его гендерным характером. Соответственно, в политике и общественном сознании многих странах домашние работники не в полной мере рассматриваются как работники, а их труд не регулируется законом.¹

Поскольку домашние работники часто живут в изоляции (и не обязательно разбираются в вопросах права и поддерживают связи с профсоюзами и другими организациями), скрыты от глаз (что позволяет работодателям нарушать условия труда) и могут испытывать языковой барьер и финансовые затруднения, они более уязвимы для эксплуатации, а также в отношении психологического и физического насилия. Они больше рискуют стать жертвами принудительного труда и часто работают продолжительнее, в небезопасных условиях, с низкой зарплатой, без отдыха, без декретного отпуска и без доступа к профессиональной подготовке и образованию.²

■ **Домашний труд и законодательство.** МОТ обратила внимание общественности на конкретные проблемы домашнего труда в 1948 и 1965 годах, когда Международная конференция труда (МКТ) приняла резолюции по этому вопросу. В 2007 году МОТ организовала межрегиональный трехсторонний симпозиум по вопросам неформальной экономики, участники которого обсудили положение домашних работников и призвали к принятию международного акта с целью совершенствования регулирования этой отрасли. В следующем году, под влиянием ширящегося движения в поддержку домашних работников во всем мире, Административный совет МБТ принял решение о включении пункта о достойном труде домашних работников в повестку дня МКТ 2010 и 2011 годов. В июне 2011 года 100-я сессия Международной конференции труда приняла ряд норм, направленных на улучшение условий труда и жизни миллионов домашних работников во всем мире (см. вставку ниже.)

1 Ghosheh, 2009, p. 302.

2 О злоупотреблениях в отношении домашних работников см. Mantouvalou 2006 и Human Rights Watch 2006.

Что такое домашний труд

Домашний труд существовал всегда, однако факторы спроса и предложения стимулируют рост его использования как одной из отраслей сферы услуг. С точки зрения спроса изменение демографического состава населения по причине его старения, ухудшение благосостояния и расширение участия женщин на рынке труда в развитых странах и в городах вызывают резкое увеличение спроса на домашних работников, в то время как с точки зрения предложения дискриминация на рынке труда и ограниченные возможности трудоустройства в развивающихся странах и в сельских районах вызывают постоянный приток в эту отрасль преимущественно женщин.

Домашняя работа предполагает выполнение таких заданий в интересах третьих лиц, как уборка, стирка, приготовление пищи, уход за детьми, престарелыми, больными или инвалидами, вождение автомобиля, уход за садом и охрана.³ Хотя последние работы, как правило, выполняются мужчинами, а некоторые – детьми,⁴ домашним трудом преимущественно

3 Хотя в законодательстве большинства стран нет определения домашнего труда, некоторые законы конкретно исключают определенные виды работ из определения домашнего труда (см. МОТ 2009а, с. 35-36).

4 Домашний труд детей действительно является одной из наиболее распространенных и традиционных форм детского труда (МОТ 2004, с. 6).

и традиционно занимаются женщины.⁵ Домашние работники часто бывают мигрантами⁶ и выходцами из этнических меньшинств. На самом деле пол, класс и раса – это признаки, присущие домашнему труду, а если еще не урегулирован миграционный статус, то человек становится еще уязвимее.

Работы, выполняемые домашними работниками, весьма разнообразны, как и их экономические и социальные обстоятельства. Одни живут в доме работодателя, а другие нет; среди последних кто-то имеет независимый статус, кто-то работает на одного работодателя, а кто-то на разных работодателей. Домашние работники могут получать и не получать зарплату; их могут регистрировать, не регистрировать или регистрировать не полностью. Они могут быть гражданами страны или иностранцами, а среди последних могут быть легальные и нелегальные мигранты либо лица, ищущие убежища. Они могут находить работу самостоятельно или через агентство занятости.⁷ Все это создает разные правовые ситуации, многие из которых носят неформальный характер.

5 См. МОТ 2009а, таблица I.1 с процентными долями от общей численности работающих в разбивке по полу.

6 См., например, Lutz, 2008 and Ghosheh, 2009.

7 См. Pasleau and Schopp, 2005.

Помимо новых актов, положение домашних работников рассматривается и в других существующих международных трудовых нормах (МТН), имеющих общую сферу применения. Если только домашние работники открыто не исключаются из сферы применения МТН или если такие исключения не предусмотрены в положениях о гибком применении норм,⁸ домашние работники пользуются защитой, предусмотренной МТН (см. главы о международных трудовых нормах и неформальной экономике).⁹ Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ неоднократно подтверждал, что основные формы защиты работников, предусмотренные ратифицированными конвенциями, должны распространяться и на домашних работников. Так, он указывает, что законодательные положения о свободе объединения и недопущении дискриминации должны распространяться на домашних работников,¹⁰ а когда это предусмотрено в законодательстве, домашние работники должны пользоваться этим правом на практике.¹¹ Особое внимание в этой связи следует уделять государствам-членам, ратифицировавшим ту или иную конвенцию и, соответственно, взявшим на себя международное обязательство обеспечивать ее применение в отношении домашних работников.

Основные положения национального трудового законодательства все чаще распространяются на домашних работников.¹² Однако тот факт, что в одних странах домашние работники исключаются из сферы действия основных законов о труде, а в других странах им предоставляются неравные права, безусловно, провоцирует их эксплуатацию, зачастую не оставляя им возможности защитить свои интересы.¹³ Поэтому важнейшим первым шагом является расширение сферы действия законодательства на домашних работников.

Многие проблемы домашних работников схожи с проблемами надомных работников, так как и те и другие работают в домашних хозяйствах. Однако домашние работники заняты не в собственном домашнем хозяйстве.

■ **Создание благоприятной нормативно-правовой базы.** Преодоление трудностей, характеризующих домашний труд, – это, конечно, не только правовая проблема. Как отмечено в докладе МОТ о достойном труде для домашних работников 2009 года со ссылкой на результаты исследований, тщательно разработанный механизм регулирования с надлежащими средствами обеспечения меняет стереотипные взгляды о том, что домашние работники не заслуживают прав и уважения, и положительно влияет на их повседневную жизнь.¹⁴

Как минимум, домашние работники должны иметь правовую защиту в таких областях, как:

- ясно определенная продолжительность рабочего времени и периодов отдыха в течение дня;
- четкие нормы ночной и сверхурочной работы, в том числе адекватная плата за нее и следующее за ней соответствующее время на отдых;

8 В соответствии с положениями ряда конвенций отдельные категории работников могут исключаться, если возникают «особые проблемы существенного характера» (см. Конвенцию 1990 года о ночном труде (171), Конвенцию 1997 года о частных агентствах занятости (181) и Конвенцию 2000 года об охране материнства (183). В Конвенции 1949 года об охране заработной платы (95) разрешается явное исключение домашних работников. Однако такие исключения могут быть сделаны только после консультаций с организациями работников и работодателей. Кроме того, правительство должно обосновать исключение в своих докладах, направляемых в МОТ.

9 МОТ 2009а. Это было подтверждено в заключении Бюро юридического советника от 29 июля 2002 года.

10 Blackett, 1998.

11 См. МОТ 2009а, пп. 60-63.

12 Обзор действующего законодательства в странах Латинской Америки содержится, например, в M.L. Veiga: L'administration du travail et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique: l'expérience de l'Amérique latine (Женева, МБТ, готовится к печати).

13 Human Rights Watch, 2006, p. 34.

14 МОТ 2009а, п. 325.

- ясно установленные еженедельные периоды отдыха и отпускные периоды (ежегодный отпуск, праздничные дни, отпуск по болезни и декретный отпуск);
- минимальный размер заработной платы и ее выдача;
- нормы, касающиеся прекращения трудовых отношений (срок уведомления, основания для прекращения трудовых отношений, выходное пособие);
- социальное обеспечение;
- пресечение использования домашнего труда детей.

Источник: Ramirez-Machado, 2003, p. 69.

Тем менее, недостаточно лишь включить домашних работников в сферу действия национального законодательства. Желательно принять конкретные нормативы, которые учитывали бы особенности домашнего труда и подтвердили его совместимость с трудовым правоотношением.¹⁵ Необходимо не только улучшать условия труда домашних работников, но и повышать социальный статус домашнего труда, в частности, устранять глубоко укоренившиеся гендерные и расовые взгляды на личность домашнего работника.¹⁶ Отношение к домашнему работнику необходимо менять, а домашний труд должен цениться; в этой связи чрезвычайно важно проводить кампании по информированию общественности.

■ **Трудности инспекции труда.** Совершенствование исполнения законодательства – это всегда очень важная задача, но она особенно важна в этой отрасли. При всем значении роли инспекции труда в обеспечении соблюдения трудового законодательства, у инспекторов существует проблема с посещением частных домов, потому что это противоречит праву на неприкосновенность частной жизни, которое зачастую закреплено в национальной конституции (см. главы об инспекции труда и надомном труде). Однако такого конфликта можно избежать, если инспектор получает разрешение со стороны работодателя или если суд заранее выдает ордер, хотя это, безусловно, ограничивает полномочия инспекторов. Инспекторы могут распространять информацию, не посещая мест работы, через средства массовой информации. Следует поощрять и другие способы установления контактов с домашними работниками, например, посредством профсоюзов и НПО, в которых открыты горячие линии и справочные службы для домашних работников. Важно также создавать действенные и доступные механизмы рассмотрения жалоб и устанавливать адекватные наказания.

■ **Поиск конкретных ответов.** Домашние работники – это люди в самых разных жизненных ситуациях – от эксплуатируемого ребенка до работника, получающего зарплату выше минимальной и пользующегося оплачиваемым отпуском, периодами отдыха, медицинским страхованием и т.д. Хотя в этих ситуациях есть что-то общее, они часто требуют разных мер, направленных на решение конкретных проблем детского труда,¹⁷ труда мигрантов,¹⁸ принудительного труда¹⁹ и т.д. Кроме того, регулирование преобладающего труда домашних работников-мигрантов требует применения не только трудового и уголовного, но и иммиграционного законодательства. В ряде стран разрешение на пребывание в стране домашних работников-мигрантов обуслов-

15 МОТ 2009а, с. 13-14.

16 Blackett, 2004, p. 253 and p. 264.

17 Примеры успешной борьбы с домашним трудом детей приводятся в МОТ 2006а и МОТ 2006б. В рамках программы ИПЕК разработаны рекомендации об использовании целостного подхода, включающего меры профилактики и защиты (см., МОТ 2007 <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/view-Product.do?productId=4045>). В целом, см. <http://www.ilo.org/ipec/areas/Childdomesticlabour/lang--en/index.htm>.

18 Двухсторонние соглашения между страной происхождения домашних работников и принимающими их странами могут конкретизировать их права и обязанности.

19 Для ознакомления с методами противодействия принудительному труду домашних работников см. МОТ 2009б, с. 75. К ним относятся запрет на изъятие паспортов работодателем, требование об аккредитации агентств занятости и запрет на взимание ими гонораров, а также запрещение требования о проживании работников в доме нанимателя.

Инспекция труда сталкивается с особыми трудностями в проведении проверок, если местом работы является частный дом.

Оценки домашнего труда в мире

В 2011 году МОТ опубликовала новые минимальные оценки использования домашнего труда в регионах и во всем мире. Используя данные национальной статистики, главным образом исследований рабочей силы и переписей населения 117 стран и территорий, МОТ пришла к выводу, что в мире домашние работники насчитывают, как минимум, 52,6 млн человек. Женщины составляют около 83%, хотя гендерный состав зависит от регионов. Для получения дополнительной информации см. ILO Domestic Work Policy Brief 4: Global and Regional Estimates of Domestic Workers.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_155951.pdf

Результаты углубленного анализа данных были опубликованы МОТ в 2013 году http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf

ливается их постоянной работой на одного нанимателя, что ограничивает их возможность уйти от него в случае притеснений.²⁰ Иммиграционная политика может отпугивать домашних работников от подачи жалоб, поскольку им может требоваться особое разрешение на пребывание в стране для участия в гражданском или уголовном судопроизводстве без права устроиться на работу (см. раздел руководства, посвященный работникам-мигрантам).²¹



Девочка – домашняя работница, Сенегал.

20 См., например, Varia, 2007.

21 Human Rights Watch, 2006, p. 78. Более подробную информацию о двухсторонних соглашениях и меморандумах о взаимопонимании, касающихся домашних работников-мигрантов, можно найти в Ghosheh, 2009.



Работающая девушка, Камбоджа.

- **Многосторонний подход**
- **Разработка действенных законов**
- **Регулирование оплаты труда в натуральной форме**
- **Обеспечение соблюдения законодательства посредством:**
 - Совершенствования инспекции
 - Расширения доступа к правосудию
 - Применения действенных санкций
- **Поощрение соблюдения законодательства:**
 - Принятие рекомендаций
 - Информирование работников
 - Использование трудовых договоров
 - Упрощение порядка оплаты труда

Домашние работники – это разнородная группа, состоящая в том числе из работающих детей, трудовых мигрантов –и внутренних мигрантов из сельских районов. Эти различия должны учитываться в политике.

■ **Многосторонний подход.** Чтобы расширить возможности обеспечения домашних работников достойным трудом, могут использоваться несколько общих подходов, таких как:

- Предоставление домашним работникам таких же прав, которыми пользуются другие работники, и распространение на них сферы действия законодательства.
- Принятие конкретного закона, подчеркивающего ценность домашнего труда.
- Принятие тщательно продуманного законодательства, которое не будет загонять домашний труд еще глубже в подполье.
- Обучение инспекторов проблематике домашнего труда и расширение их полномочий в целях посещения домашних хозяйств.
- Использование действенных санкций в отношении работодателей и агентов, допускающих злоупотребления.
- Проведение специальных курсов обучения для сотрудников иммиграционных служб и полиции.
- Создание доступного механизма подачи и рассмотрения жалоб.
- Информирование работодателей и домашних работников об их соответствующих правах и обязанностях.

Имеется ряд показательных примеров из разных стран мира, где регулируется труд домашних работников; некоторые из этих актов были приняты недавно или будут приняты в ближайшее время; они показывают, что в настоящее время предпринимаются постоянные попытки, направленные на улучшение жизни домашних работников. Эти примеры подробно описаны в докладе МОТ о достойном труде для домашних работников 2009 года, который был подготовлен для МКТ 2010 года.

Новая международная норма – достойный труд для домашних работников

Делегаты от правительств, работодателей и работников, присутствующие на исторической 100-й сессии Международной конференции труда в июне 2011 года, приняли новые акты, направленные на улучшение условий труда и жизни миллионов домашних работников во всем мире.

Как заявил после их принятия Генеральный директор МБТ Хуан Сомавия: «Мы впервые переносим систему норм Международной организации труда в неформальную экономику, и это прорыв большого значения. Вершится история».

Две нормы, принятые тогда МОТ, – Конвенция 189 и Рекомендация 201. В них отмечается, что домашние работники во всем мире, заботящиеся о своих семьях и домашних хозяйствах, должны иметь такие же основные трудовые права, как те, которыми пользуются другие работники: это – разумная продолжительность рабочего времени, еженедельный отдых продолжительностью не менее 24 часов, ограничение оплаты труда в натуральной форме, ясная информация об условиях труда, а также соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда, включая свободу объединения и право на ведение коллективных переговоров.

Чтобы ознакомиться с полным текстом новых актов см. Конвенцию 2011 года о достойном труде домашних работников (189) <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm> и Рекомендацию 2011 года о достойном труде домашних работников (201) <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp2.htm>

■ **Разработка действенных законов.** В ряде стран была расширена сфера применения законодательства. Так, в Гонконге (Китай) на домашних работников распространяется действие основных законов о труде, и им предоставлено законное право на организацию.²² В других странах подготовлено законодательство, предусматривающее конкретные меры защиты. Например, в 2009 году Саудовская Аравия приняла закон о предоставлении большего объема прав домашним работникам, которые ранее исключались из сферы применения большинства положений трудового законодательства. Боливия и Перу²³ приняли специальные законы о домашнем труде, хотя перуанский закон о работниках домашних хозяйств не наделяет домашних работников правами наравне с другими работниками. В 2008 году Индия приняла закон о социальном обеспечении неорганизованных работников, в том числе домашних работников.²⁴ Он предусматривает самостоятельную регистрацию работников с целью получения пособий.

■ **Регулирование оплаты труда в натуральной форме.** Проживание в доме работодателя иногда может быть необходимостью, но это повышает риск эксплуатации. Продолжительность рабочего времени, например, может быть проблемой, поскольку работник всегда на месте. Очень широко распространена практика оплаты труда в виде предоставления крова и питания. Однако в ряде государств-членов, таких как Канада (Квебек) и Бразилия, введены ограничения на возможность оплаты труда домашних работников в натуральной форме. Начиная с 1997 года работодатели в Квебеке не могут удерживать с домашних работников суммы за проживание и питание, а в 2006 году Бразилия запретила работодателям вычитать суммы за проживание, питание и предметы личной гигиены, которыми домашние работники пользуются в домашнем хозяйстве.²⁵ Это воздействует на работодателей в том плане, что они не настаивают на проживании работника в своем доме, если только это не является абсолютной необходимостью.

Квебек (Канада) и Бразилия ограничили оплату труда натурой для предупреждения эксплуатации.

22 Human Rights Watch 2006 <http://www.hrw.org/fr/node/11278/section/3>

23 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2009b, с. 37.

24 Подробнее см. <http://www.labourfile.org/superAdmin/Document/124/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Bill,%202008.pdf>

25 См. МОТ 2009a, с. 49.

В ряде стран разработаны инновационные стратегии, нацеленные на обеспечение соблюдения законодательства; в органах инспекции труда созданы специальные подразделения и предусмотрены действенные штрафы для работодателей.

В ряде стран осуществляются такие меры, как подготовка рекомендаций, информационных материалов, сводов практических правил и программ ориентации.

■ Обеспечение соблюдения законодательства

- **Совершенствование инспекции.** В Уругвае инспекторы имеют право войти в дом, когда у них имеются основания предположить, что там нарушаются трудовые нормы и нормы социального обеспечения. Создано специальное подразделение, ответственное за соблюдение законодательства о домашнем труде, и стали проводиться информационные кампании.²⁶
- **Расширение доступа к правосудию.** В Южной Африке закон об основных условиях занятости 1997 года обеспечивает домашним работникам доступ к Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу.
- **Применение действенных санкций.** В Сингапуре уголовные штрафы за определенные злоупотребления, совершаемые в отношении иностранных работников (сексуальные оскорбления, сексуальные домогательства и насильственное лишение свободы) были увеличены в полтора раза. Осужденное лицо и его супруга (супруг) теряют право нанимать домашних работников. В период с 2001 по 2004 годы за эти злоупотребления были вынесены и исполнены обвинительные приговоры в отношении двадцати шести работодателей и членов их семей.²⁷ Полиция должна расследовать сообщаемые ей случаи, и она призывает домашних работников предъявлять обвинения, что не всегда случается в жизни.²⁸

■ Поощрение соблюдения законодательства

- **Принятие рекомендаций.** В Сингапуре домашние работники исключаются из сферы действия основных положений трудового законодательства, однако недавно было подготовлено рекомендательное руководство для их нанимателей. Оно касается всех вопросов занятости от простых трудностей, например, связанных с проживанием в высотных зданиях, до штрафов за жестокое обращение. Кроме того, были подготовлены обязательные программы ориентации для новых мигрантов, новых работодателей, а также работодателей, у которых за год сменилось пять домашних работников. Все новые агентства занятости и те, что стремятся продлить свои лицензии, должны получить аккредитацию.²⁹

В Ирландии Комиссия по трудовым отношениям разработала свод практических правил по защите лиц, работающих по найму в чужих домах; в нем подчеркивается, что домашние работники имеют те же трудовые права и пользуются теми же мерами защиты, что и другие работники, и что работодатель обязан информировать работников об их правах.³⁰

- **Информирование работников.** В ЮАР закон об основных условиях занятости 1997 года предусматривает, что «работодатель должен разместить объявление по установленной форме на территории места работы, где оно может быть прочитано работниками, в котором излагаются права работников в соответствии с настоящим Законом на официальных языках, которыми пользуются на производстве».³¹

В Таиланде МОТ подготовила руководство с рекомендациями о содействии осуществлению прав и обязанностей домашних работников. В нем разъясняются выгоды и риски, связанные с домашним трудом, содержатся рекомендации о том, как работники должны взаимодействовать с

26 Подробнее см. раздел «Источники»: МОТ 2009а. Доклад IV (1), Достойный труд для домашних работников, с. 87.

27 Human Rights Watch, 2006, p. 4 and p. 23. См. веб-сайт министерства людских ресурсов Сингапура <http://www.mom.gov.sg>

28 Human Rights Watch, 2006, p.23.

29 Human Rights Watch, 2006. См. веб-сайт министерства людских ресурсов Сингапура <http://www.mom.gov.sg>

30 См. <http://www.citizensinformation.ie/categories/employment/types-of-employment/full-time-employment/domestic-workers-in-ireland>

31 <http://www.labour.gov.za/downloads/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/Act%20-%20Basic%20Conditions%20of%20Employment.pdf>

работодателем. Руководство Domestic Work – Decent Work («Домашний труд – достойный труд») опубликовано на бирманском, английском, каренских (пво и сго), лаосском, шанском и тайском языках.³²

- **Использование трудовых договоров.** В этой области ряд стран заключили двусторонние соглашения. В соответствии с соглашением между Филиппинами и Катаром о трудоустройстве филиппинских работников, договор найма должен составляться на арабском и английском языках и включать основные условия занятости и обязанности работодателя в отношении проживания работника. Он должен быть заверен в посольстве или консульстве.³³

В некоторых странах используются типовые договоры. Они помогают устанавливать и формализовывать трудовое правоотношение, а также информировать стороны об их правах и обязанностях. Типовые договоры применяются, например, в Перу, Франции, Канаде (Квебеке), Сингапуре и Южной Африке.

- **Упрощение порядка оплаты труда.** В ряде стран и юрисдикций создана система сервисных чеков (например, в Австрии, Канаде, Франции, Бельгии и Швейцарии). Как правило, они применяются для выплаты зарплаты и внесения социальных взносов.³⁴ Так, в кантоне Женева с помощью этого механизма работодатель выплачивает домашнему работнику зарплату наличными, а социальные взносы уплачивает авансом посредством передачи чека в службу *Cheque service*. Эта служба делает необходимые страховые взносы (пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, страхование несчастных случаев и т.д.) и возвращает квитанцию работодателю и квитанцию для домашних работников.³⁵

Подготовка двусторонних соглашений и типовых контрактов является важным средством регулирования миграции и обеспечения формальной занятости домашних работников.

Инновации в ряде стран упрощают порядок оплаты и внесение платежей работодателями, что способствует соблюдению требований законодательства.

Обеспечить достойный труд для домашних работников

В 2011 году МОТ опубликовала серию материалов по вопросам домашнего труда (Domestic Work Policy Briefs) в целях развития и информационной поддержки дебатов по вопросам политики, способствующей достижению цели достойного труда для домашних работников. В них содержится информация об условиях труда домашних работников, мерах в области политики, разных точках зрения и различных подходах к решению этих вопросов во всем мире. В них рассматриваются следующие темы:

- Оплата труда домашних работников (документ 1)
- Продолжительность рабочего времени домашних работников (документ 2)
- Измерение экономической и социальной стоимости домашнего труда (документ 3)
- Глобальные и региональные оценки домашнего труда (документ 4)
- Охват домашних работников законодательством об основных условиях труда (документ 5)

См. http://www.ilo.org/travail/info/WCMS_155773/lang-en/index.htm

В 2013 году МОТ опубликовала новые данные о домашнем труде в мире и проанализировала существующие пробелы в сфере защиты домашних работников во всем мире с точки зрения базовых условий труда.

См. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf

32 МОТ 2009с. Domestic Work – Decent Work: a 'smart guide' for domestic workers in Thailand (Бангкок) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_041809.pdf

33 МОТ 2009а, п. 130.

34 См. МОТ 2009а, с. 48.

35 См. http://www.geneve.ch/ocirt/relation_travail/ChequeService.asp?inc=2#ancre



Группа ликующих домашних работников после оглашения результатов голосования по Конвенции о достойном труде домашних работников. Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, четверг, 16 июня 2011 г.



Домработница, Египет.

ДОКУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже проникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

Конвенция 2011 года о домашних работниках (189)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C189>

Рекомендация 2011 года о достойном труде домашних работников (201)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R201>

Соответствующие публикации

Blackett, A. 1998. Making domestic work visible: the case for specific regulation, Industrial Relations and Labour Administration Department, Labour Law and Labour Relations Branch, (Geneva, ILO).

Blackett A. 2004. "Promoting domestic workers' human dignity through specific regulation", in A. Fauve-Chamoux (ed) Domestic work as a factor of European identity: Understanding the globalization of domestic work, 16th–21st centuries, (Bern, Peter Lang SA, ditions scientifiques européennes), pp. 211-237.

Международное бюро труда (МБТ) 2004. Helping hands or shackled lives? Understanding child domestic labour and responses to it (Женева).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_138_engl.pdf

— 2006a. Emerging good practices on action to combat child domestic labour in Kenya, Tanzania, Uganda and Zambia, ИПЕК (Женева).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_74_engl.pdf

— 2006b. Child domestic labour in South-East and East Asia: Emerging good practices to combat it (Женева).
<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/cdw.pdf>

— 2009a. Достойный труд для домашних работников, Доклад IV (1), Международная конференция труда, 99-я сессия, 2010 г. (Женева).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104700.pdf

— 2009b. Цена принуждения, Доклад I (B), МКТ, 98-я сессия, 2009 г. (Женева).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106230.pdf

— 2013. Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection (Женева).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf

Lutz, H (ed). 2008. Migration and domestic work: A European perspective on a global theme, (Adershot, Ashgate).

Vega, M.L., Forthcoming. L'administration du travail et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique: l'expérience de l'Amérique latine (Женева, МБТ).

Ramirez-Machado, J-M. 2003. Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective, Conditions of Work and Employment Series No. 7, (Женева, МБТ).
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/7cws.pdf>

Пособия и руководства

ILO, 2007, Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, ИПЕК (Женева).

<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

—, 2009с. Domestic Work – Decent Work: a ‘smart guide’ for domestic workers in Thailand (Бангкок)

http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf

—, 2003 Preventing the Discrimination, Exploitation and Abuse of Migrant Women Workers: An Information Guide (Женева)

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_116358/index.htm

ILO, 2011 Policy briefs on domestic work

http://www.ilo.org/travail/info/WCMS_155773/lang--en/index.htm

1. Remuneration in domestic work
2. Working hours in domestic work
3. Measuring the economic and social value of domestic work
4. Global and regional estimates of domestic work
5. Coverage of domestic workers by key working conditions laws

Веб-сайты правительств ряда стран с информацией о передовых методах

Индия:

<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/686/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Act%202008.pdf>

Ирландия:

<http://www.citizensinformation.ie/categories/employment/types-of-employment/full-time-employment/domestic-workers-in-ireland>

Сингапур, веб-сайт министерства трудовых ресурсов:

<http://www.mom.gov.sg>

Южная Африка:

<http://www.labour.gov.za/downloads/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/Act%20-%20Basic%20Conditions%20of%20Employment.pdf>

Швейцария (кантон Женева): см.

<http://www.chequeservice.ch/cs/ch/fr-ch/index.cfm>

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт Департамента МБТ по условиям труда и занятости <http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm> и веб-сайт Департамента по международным трудовым нормам <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Ссылки

Blackett, A. 1998. Making domestic work visible: the case for specific regulation, Industrial Relations and Labour Administration Department, Labour Law and Labour Relations Branch (Женева, МБТ).

Blackett A. 2004. “Promoting domestic workers’ human dignity through specific regulation”, in A. Fauve-Chamoux (ed) Domestic work as a factor of European identity: Understanding the

- globalization of domestic work, 16th–21st centuries, (Bern, Peter Lang SA, ditions scientifiques europ ennes), pp. 211-237.
- Ghosheh, N. 2009. “Protecting the housekeeper: Legal agreements applicable to international migrant domestic workers”, *International Journal of Comparative Law*, vol. 25, no. 3, pp. 301-325.
- Human Rights Watch (HRW). 2006. *Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the World*, (New York).
<http://www.hrw.org/fr/node/11278/section/3>
- . 2009. *Saudi Arabia: Shura Council Passes domestic worker protections*, 10 July 2009, (New York).
- Международное бюро труда (МБТ) 2004. *Helping hands or shackled lives? Understanding child domestic labour and responses to it* (Женева).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_138_engl.pdf
- . 2006a. *Emerging good practices on action to combat child domestic labour in Kenya, Tanzania, Uganda and Zambia*, ИПЕК (Женева).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_74_engl.pdf
- . 2006b. *Child domestic labour in South-East and East Asia: Emerging good practices to combat it* (Женева).
<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/cdw.pdf>
- ILO, 2007, *Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour*, IPEC, (Geneva).
<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>
- . 2009a. *Достойный труд для домашних работников, Доклад IV (1), Международная конференция труда, 99-я сессия, 2010 г.* (Женева).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104700.pdf
- . 2009b. *Цена принуждения, Доклад I (B), МКТ, 98-я сессия, 2009 г.* (Женева).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106230.pdf
- . 2009c. *Domestic Work – Decent Work: a ‘smart guide’ for domestic workers in Thailand* (Бангкок)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf
- Lutz, H (ed). 2008. *Migration and domestic work: A European perspective on a global theme*, (Adershot, Ashgate).
- Mantouvalou, V. 2006. “*Servitude and forced labour in the 21st century: The human rights of domestic workers*”, in *Industrial Law Journal*, Vol. 35, No. 4, pp. 395-414.
- Pasleau, S. ; I. Schopp. 2005. *Le travail domestique et l’économie informelle*, Proceedings of the Servant Project, Liège, (Éditions de l’Université de Liège).
- Varia, N. 2007. “*Globalization comes home: Protecting migrant domestic workers’ rights*”, in *Human Rights Watch World Report 2007*, (New York, HRW), pp.51-61.
- Vega, M.L., Forthcoming. *L’administration du travail et l’inspection du travail dans le domaine du travail domestique: l’expérience de l’Amérique latine* (Geneva, ILO).
- Ramirez-Machado, J-M. 2003. *Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Женева, МБТ).
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_7/lang--en/index.htm

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика

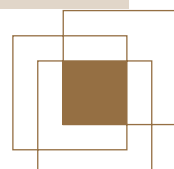


Женщины-члены производственного кооператива, Пакистан.

Конкретные группы

4.b2 НАДОМНЫЕ РАБОТНИКИ: СНИЖЕНИЕ УЯЗВИМОСТИ ПУТЕМ РАСШИРЕНИЯ СФЕРЫ ОХВАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

■ Как и домашние работники, надомные работники – одна из самых уязвимых категорий работников неформальной экономики. Регулирование надомного труда – это действительно трудная задача, учитывая сложность идентификации работодателя и тот факт, что надомный труд может находиться на самой нижней ступени в сложной системе поставок, что он не осуществляется в помещении работодателя, что его трудно проверить и что он часто выполняется уязвимыми работниками-мигрантами; со всем этим должны считаться органы, формирующие политику. Описанная здесь передовая практика призвана показать, как разные страны решают эти проблемы с учетом сложившихся в них условий, чтобы улучшить условия труда надомных работников.



- **Надомный труд и неформальность**
- **Низкое качество регулирования**
- **Установление трудового правоотношения**
- **Понимание особенностей домашнего труда**
- **Отражение положений Конвенции МОТ 1996 года о домашнем труде (177) в национальном законодательстве**
- **Принятие сводов практических правил**
- **Трудности инспекции труда**

■ **Надомный труд и неформальность.** Как и домашний труд, домашний труд – один из наиболее уязвимых и самых низкооплачиваемых видов труда с условиями, являющимися одними из худших в неформальной экономике. Большинство домашних работников – это женщины,¹ в том числе мигранты,² которым часто помогают дети.³ Иногда это нелегальные мигранты, подверженные риску жестокого обращения (см. главу о недекларируемой занятости). Домашние работники берут на себя многие производственные затраты и риски, которые обычно несет работодатель. Они зачастую получают сдельную оплату и работают нерегулярно, а поэтому в их доходах нет стабильности. Так как домашний труд выполняется в частном жилище, он невидим и труднодоступен. В результате у домашних работников ограничен доступ к профсоюзам⁴ и урезаны или отсутствуют юридические права на создание при профсоюзе своей организации; они могут стать жертвами мошенничества и низкого качества охраны труда, а инспекция труда, в соответствующих случаях, сталкивается с трудностями при проведении проверок (см. главу об инспекции труда). Ввиду того что домашние работники ограничены стенами своего дома и не имеют доступа к ресурсам (например, к профессиональной подготовке, образованию, кредитам) и информации, их положение трудно улучшить.⁴

■ **Низкое качество регулирования.** Домашний труд открыто упоминается или подразумевается в общих положениях национального трудового законодательства, хотя он может исключаться из определенных положений конкретных законов. Лишь в нескольких странах домашние работники не рассматриваются как работающие по найму и классифицируются как самозанятые.⁵ В целом, отмечается, что проблема не в том, что домашний труд не регулируется или недостаточно регулируется – в некоторых случаях он жестко регулируется – а в том, что законодательство *не применяется на практике*,⁶ что придает домашнему труду неформальный характер. Прилагаются усилия, направленные на претворение в жизнь положений законодательства, и проблема также решается путем принятия новых законов, проведения информационных кампаний и профсоюзных акций, хотя их влияние до последнего времени было ограниченным.⁷

Что такое домашний труд

Домашний труд⁸ может принимать ряд форм. Его могут практиковать высококвалифицированные и высокооплачиваемые специалисты, нанимаемые на формальных условиях, и в тяжелых условиях этим трудом могут заниматься случайные уязвимые неформальные работники; при этом следует отметить, что существуют различные степени уязвимости домашних работников.⁹ В целом, домашний труд отличается от других видов труда тем, что он осуществляется не в помещении работодателя, а на дому или в другом месте по выбору работника. Над ним не существует прямого контроля, однако устанавливаются отношения найма между работником и работодателем, подрядчиком или посредником.¹⁰ Хотя работа на дому существовала всегда, в течение 20-го

8 Он также называется работой на дому.

9 См. Doane, 2007, pp. 4-5. Это связано, например, с тем, что кто-то состоит членом организации, а кто-то нет, кто-то способен по требованию изменить продукцию, а кто-то нет.

10 МОТ 1995, с. 5.

1 См. МОТ 2002, с. 14, с. 56 и Chen, Sebstad and O'Connell, 1999, p. 606.

2 В отношении Австралии см. Nossar, Johnstone and Quinlan, 2004, p. 143.

3 ETI, *Homeworker Guidelines*, p. 14

4 Doane, 2007, p. 5 and 9.

5 Vega, 1992, p. 199 and 1996, p. 32.

6 Vega Ruiz, 1992, p. 214.

7 Там же.

Установление трудового правоотношения при использовании домашнего труда может быть очень трудной задачей, в частности, потому что домашние работники являются частью иерархической промышленной организации и могут находиться на самой низкой ступени системы поставок.

века ее объем снизился в промышленно развитых странах. Несмотря на то что, конечно, трудно определить точное количество домашних работников, использование домашнего труда расширяется в наши дни во всем мире и он преобладает в ключевых отраслях. Это можно объяснить сочетанием сокращающихся возможностей получить формальную работу в связи с отменой государственного регулирования, реструктуризацией производства, усилением конкурентного давления, которое приводит к расширению практики аутсорсинга и субподряда, и распространением информационных технологий, которые позволяют заниматься электронным или дистанционным трудом.¹¹

11 Burchielli, Buttigieg and Delaney, 2008, p. 168. Здесь не рассматриваются вопросы дистанционного труда.

Многие из проблем домашних работников касаются и домашних работников, поскольку и те и другие работают на дому: с ними трудно установить контакт, условия их труда часто бывают тяжелыми, их мало среди членов профсоюзов и инспекции труда сложно проводить проверки (см. главу о домашних работниках).

■ **Установление трудового правоотношения.** Особая сложность с домашним трудом связана с идентификацией трудового правоотношения (см. также главу об индивидуальном трудовом правоотношении). Во многих случаях домашние работники являются частью иерархической промышленной организации и могут находиться на самой низкой ступени системы поставок. Мелкие предприниматели могут скрывать трудовое правоотношение, выдавая домашний труд за самозанятость, в то время как предприятия на верхних уровнях системы поставок могут идти на это, чтобы ограничить свою ответственность.¹² В целом:

- Зачастую бывает нелегко установить личность работодателя, так как он может скрываться в сложной сети подрядных и субподрядных отношений, либо работодателей может быть несколько.
- Многие ситуации неоднозначны по своей сути, и домашних работников не всегда легко отличить от других категорий работников: домашний работник может распределять работу среди других домашних работников, одновременно являясь домашним и субподрядчиком, а неоплачиваемый член семьи, помогающий домашнему работнику, может не иметь никаких отношений с работодателем.¹³
- Большую часть времени домашние работники не состоят в непрерывном трудовом правоотношении, что может затруднить идентификацию этих отношений.
- Домашние работники часто работают в условиях скрытого трудового правоотношения: они рассматриваются как самозанятые, хотя на самом деле являются наемными работниками, либо их наемный статус не зарегистрирован. Иногда, чтобы минимизировать затраты, работодатель нарочно уклоняется от идентификации, либо работник «вынужден» объявить себя самозанятым, чтобы получить от него работу. Это создает дополнительную проблему для законодательства, касающегося домашнего труда.

В силу того что домашних работников очень много в определенных отраслях, а объем работы ограничен, у них очень слабые позиции на переговорах. Условия их труда определяет посредник, но поскольку они страдают от острой конкуренции, а их единственным относительным преимуществом часто является максимальное снижение цены, эти условия, как правило, нельзя назвать адекватными.¹⁴ Такое положение дел смягчают многие меры, принимаемые по собственной инициативе или государством, и поэтому они необходимы; однако должны также прилагаться усилия, направленные на то, чтобы работодатели в верхних звеньях производственных систем брали на себя ответственность за обеспечение социальной защиты и условий труда работников, участвующих в производстве их товаров или услуг. Этот принцип закреплен в *Рекомендации 1996 года о домашнем труде (184)*: права домашних работников должны защищаться не только подрядчиком, но и компанией, от имени которой он работает. Понятно, что этот принцип нелегко соблюсти на практике особенно с учетом характеристик домашнего труда.

12 См., например, Rawling, 2006, p. 523.

13 MOT 1995, с. 6.

14 Rawling, 2006, p. 525.

■ **Понимание особенностей надомного труда.** Важно рассматривать и классифицировать надомников как работников, одновременно признавая особенности их труда. Если к ним относятся просто как к наемным работникам, может возникнуть правовой вакуум, который заканчивается судебными тяжбами.¹⁵ Чаще всего это отнимает много времени, стоит дорого и пугает своей неопределенностью. Желательно принимать отдельные положения законодательства, касающиеся определенных аспектов надомного труда, которые могут вызывать проблемы на практике.

В политике и законодательстве необходимо принимать во внимание особенности надомного труда.

Конвенция 1996 года о надомном труде (177)

Многие конвенции МОТ применяются ко всем работникам и, соответственно, к надомным работникам.¹⁶ Конкретные акты относятся к 1996 году, когда МКТ приняла Конвенцию о надомном труде (177) и сопровождающую ее Рекомендацию 184. Конвенция представляется особо значимой, поскольку, по мнению многих специалистов, это первая конвенция МОТ, которая конкретно посвящена одной из групп работников неформальной экономики (см. вставку 1). Однако она была принята с трудом¹⁷ и ее ратифицировало очень мало государств-членов (всего шесть по состоянию на август 2009 года – пять государств в Европе и одно в Латинской Америке).

Конвенция 177 предусматривает проведение национальной политики, содействующей равенству в обращении между надомниками и другими наемными работниками «с учетом особенностей надомного труда». Она определяет надомный труд как работу, которую лицо, т.е. надомный работник, выполняет по месту своего жительства или в других помещениях по своему выбору, но не в производственных помещениях работодателя, за вознаграждение с целью производства товаров или услуг согласно указаниям работодателя, независимо от того, кто предоставляет оборудование, материалы или другие используемые ресурсы. Термин «работодатель» означает физическое или юридическое лицо, которое напрямую или через посредника, независимо от того, предусмотрены ли посредники в национальном законодательстве, предоставляет работу на дому в интересах своего предприятия. Если разрешено использование посредников, то соответствующие обязанности работодателей и посредников определяются законодательством, нормативно-правовыми актами или судебными решениями.

С полным текстом Конвенции 1996 года о надомном труде (177) можно ознакомиться по адресу <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>

¹⁵ Vega, 1996, p. 6.

¹⁶ См. Servais, 2008, pp. 731-732. См. также главу о международных трудовых нормах и неформальной экономике.

¹⁷ Действительно, как отметил Генеральный директор МБТ, впервые в истории МОТ одна из групп (работодатели) отказалась участвовать в разработке акта (МОТ 1996. Ответ Генерального директора на обсуждение его доклада, *Протоколы заседаний*, МКТ, с. 221).

В политике и законодательстве необходимо принимать во внимание особенности надомного труда.

Работа в частных домах создает особые трудности для инспекции труда.

■ **Отражение положений Конвенции МОТ 1996 года о надомном труде (177) в национальном законодательстве.** Положения Конвенции 177 – это попытка предложить широкие действия в целях регулирования надомного труда, которые могут служить примером для действий в этой области со стороны не ратифицировавших ее государств-членов. Безусловно, в надомном труде трудно обеспечить соблюдение правил, касающихся *продолжительности рабочего времени*, поскольку надомный труд, по определению, не контролируется. Тем не менее, в Рекомендации 184, которая дополняет Конвенцию 177, говорится, что «срок, установленный для выполнения рабочего задания, не должен лишать надомника возможности пользоваться ежедневным или еженедельным отдыхом, сравнимым с тем, которым пользуются другие работники» (пункт 23). Что касается вопросов *безопасности и гигиены труда*, то обязанности работодателя отличаются от тех, которые на него возложены в отношении работников, занятых на его предприятии, так как он напрямую не контролирует рабочее место работника. Тем не менее, в Конвенции 177 указывается, что общее законодательство о безопасности и гигиене труда применяется к надомному труду, принимая во внимание его особенности, и устанавливает условия, при которых определенные виды работ и использование определенных веществ могут запрещаться применительно к надомному труду по причинам безопасности и охраны здоровья. Наконец, что касается оплаты труда, то надомные работники часто зарабатывают меньше установленного *минимума* заработной платы, отчасти потому, что значительную часть работы они выполняют на сдельных условиях.

■ **Принятие сводов практических правил.** Помимо законодательства, все шире применяются своды практических правил, призывающие работодателей улучшать условия труда надомных работников в глобальных системах поставок. Следует отметить, однако, что хотя своды практических правил являются важной частью регулирования, они зачастую носят половинчатый характер и, несмотря на определенное влияние, которое они оказывают на посредников и поставщиков, они не обязательно «охватывают наиболее уязвимые группы работников, находящиеся на нижних ступенях систем создания стоимости».¹⁸

■ **Трудности инспекции труда.** Наконец, еще одна трудность в плане применения законодательства к надомным работникам относится к инспекции труда (см. главу об инспекции труда). Проверку, конечно, трудно выполнить, когда речь идет о частном доме. В этой связи в Рекомендации 184 отмечается, что инспекторы труда должны иметь возможность входить в дом «в той мере, в какой это допускается национальным законодательством и практикой, касающимися невмешательства в частную жизнь». Чтобы содействовать проведению проверок, в Рекомендации указывается, что работодатели должны вести учет всех надомных работников с указанием порученных им рабочих заданий и причитающейся заработной платы. Тем не менее, государству нелегко контролировать надомный труд, так как он может быть связан с недекларируемой деятельностью с целью уклонения от уплаты взносов и налогов или со скрытой деятельностью.¹⁹

¹⁸ См. Kabeer, 2008, p. 279.

¹⁹ Daza, 2005, p. 39.



Скрутчик сигарет биди, работающий на дому, Мангалор (Индия).

ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПОДХОДЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- **Признание в законодательстве надомных работников в качестве наемных работников**
- **Принятие конкретных законов о надомном труде**
- **Действия в случаях, когда невозможно установить личность работодателя**
- **Принятие сводов практических правил**
- **Установление солидарной ответственности подрядчика и основного работодателя**

Надомный труд представляет собой особенно сложный комплекс проблем для политиков в силу своего разнообразия и «потому что его окружает сложная сеть из социальных, экономических и правовых факторов».²⁰ Любая попытка решить один вопрос будет иметь последствия для других.

Однако следует отметить, что надомный труд, конечно, не является областью, не подвластной регулированию,²¹ и уже приняты или готовятся многочисленные законодательные меры, направленные на решение сложных и неоднозначных вопросов, характеризующих надомный труд. К ним относятся:

В ряде стран, таких как Марокко, Чили, Бельгия, Финляндия, Франция и Новая Зеландия, законодательство классифицирует надомников как наемных работников.

■ **Признание в законодательстве надомных работников в качестве наемных работников.** В ходе реформирования трудового кодекса Чили в 2001 году надомный труд стал рассматриваться как работа по найму, если он носит постоянный характер и не практикуется от случая к случаю. В Финляндии в законе о трудовых договорах прямо указано, что его применению не препятствует факт выполнения работы в доме работника. В Новой Зеландии закон о трудовых отношениях 24 от 2000 года конкретно ссылается на надомников как на наемных работников, даже если они нанимаются и работают по договору, в котором стороны технически называются продавцом и покупателем.²²

В 1996 году Бельгия приняла закон о надомном труде, который расширяет сферу применения закона о трудовых договорах от 3 июля 1978 года на надомных работников; с этой целью в нем определены два критерия, позволяющие отличить трудовой договор надомных работников от типового трудового договора: i) работа выполняется в доме или любом другом месте по выбору работника, ii) отсутствует прямой контроль или надзор в отношении работника.²³

Трудовой кодекс Франции также классифицирует в качестве наемных работников определенные категории работников, которые иначе могли бы рассматриваться как независимые работники по причине условий, в которых они работают. К ним относятся надомные работники, журналисты и артисты. Марокко расширила сферу действия нового трудового кодекса, принятого в 2004 году, на надомных работников, отменив их отнесение к категории независимых работников.

■ **Принятие конкретных законов о надомном труде.** В ряде стран разработаны законы, конкретно посвященные вопросам надомного труда. Так, в Австрии, Чешской Республике и Швеции действует законодательство, регулирующее

20 Huws and Podro, 1995, p. 1.

21 Vega, 1996.

22 См. MOT 2008.

23 См. MOT 2008, с. 6-7.

условия труда надомных работников, в том числе по вопросам безопасности и гигиены труда.²⁴

■ **Действия в случаях, когда невозможно установить личность работодателя.** В Индии предпринимаются попытки создать фонды социального обеспечения для отдельных категорий работников неформальной экономики. Большинство скрутичков сигарет биди в Индии работают на дому. В 1976 году был принят закон о фондах социального обеспечения для производителей сигарет биди, в котором предусматривается введение налога на конечный продукт надомного производства, средства которого направляются в фонд социального обеспечения и далее используются для уплаты взносов в системы медицинского обслуживания, страхования жизни, пособий по беременности и родам, кредитов на строительство жилья, образование, отдых и социальную помощь надомным производителям сигарет биди и членам их семей. Средства выделяются и государством; поэтому объем социальных услуг не зависит от размера взносов отдельного работника. Фондом социального обеспечения управляет министерство труда. При всех его достоинствах, закон страдает из-за низкого качества исполнения, отчасти потому что многие компании закрылись и работают через подрядчиков, а работникам не сообщают об их правах.

■ **Принятие сводов практических правил.** Своды практических правил – это еще один способ, обеспечивающий более эффективное регулирование надомного труда и признание надомных работников. В Австралии осуществляется программа по подготовке и применению практических правил в отношении надомных работников, которая направлена на повышение уровня осведомленности общественности и улучшение условий труда 330 тысяч надомных работников в текстильной, швейной и обувной промышленности. Многим из них платят менее 4 долларов в час, и они работают по семь дней в неделю; поэтому цель программы – обеспечить, чтобы к надомным работникам применялись требования и нормы закона, устанавливающие минимальный размер оплаты труда. Аккредитованные предприятия обязаны сами действовать ответственно и требовать от субподрядчиков предоставлять сведения об их деятельности. По данным правительства Австралии, этот свод правил позволил создать систему контроля и отчетности о том, «что, кем и где делается и какие тарифы и условия предлагаются работникам».²⁵

■ **Установление солидарной ответственности подрядчика и основного работодателя.** В ряде случаев предпринимались попытки преодолеть сложные наложения субподрядных отношений, которые маскируют ответственность работодателя. Так, в Индии в законе о труде на условиях подряда, в законе о производителях сигар и сигарет биди и в законе о миграции между штатами предусматривается, что основной работодатель и подрядчик, нанимающий работников или передающий производство на подряд, несут «солидарную ответственность» за соблюдение трудового законодательства.²⁶

В Индии в отраслях, где работодателей нелегко идентифицировать, созданы фонды социального обеспечения, финансируемые за счет налогов.

В Австралии подготовлен свод практических правил, направленных на улучшение условий труда и повышение уровня осведомленности общественности об особенностях надомного труда.

В Индии принято законодательство, которое устанавливает солидарную ответственность подрядчика и основного работодателя.

24 МОТ, Доклад III(1B), 2009, п. 40.

25 <http://www.nosweatshoplabel.com/howcodeworks.asp>. См. также <http://www.workplace.gov.au/workplace/Programmes/Homeworkers+Code+of+Practice+Program>

26 МОТ 2002, с. 65, сноска 21.



Портниха, Чэнду (Китай).

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

Конвенция 1996 года о надомном труде (177)
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Рекомендация 1996 года о надомном труде (184)
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Международное бюро труда (МБТ) 1995. Доклад V(1), Надомный труд, Международная конференция труда (МКТ), 82-я сессия, Женева.

МОТ 2009. Доклад III (IB), Общий обзор выполнения Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164) и Протокола 2002 года к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда, МКТ, 98-я сессия, Женева
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_103485/lang--en/index.htm

Соответствующие публикации

Chen, M.; J. Sebstad; L. O'Connell. 1999. "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers", in World Development, Vol.27, No.3, pp.603-610.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X98001545>

Daza, J. L. 2005. Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Paper no. 9 (Женева, МБТ).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf

Huws, U.; S. Podro. 1995. Employment of homeworkers: Examples of good practice (Женева, МБТ)
<http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/protection/condtrav/pdf/huws.pdf>

МОТ 2002. Доклад VI, Достойный труд и неформальная экономика, МКТ, 90-я сессия (Женева)
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

МОТ 2009. Доклад III (IB), Общий обзор выполнения Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164) и Протокола 2002 года к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда, МКТ, 98-я сессия, Женева
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_103485.pdf

Kabeer, N. 2008. Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy (London, Commonwealth Secretariat)
<http://publications.thecommonwealth.org/mainstreaming-gender-in-social-protection-for-the-informal-economy-429-p.aspx>

Vega Ruiz, M.L. 1992. "Home Work: Towards a New Regulatory Framework?", in International Labour Review, Vol. 131, No.2, pp. 197-216.

Vega Ruiz, M.L. 1996. Home Work: A Comparative Analysis of Legislation and Practice, Labour Law and Labour Relations Programme, Occasional Paper 10 (Женева, МБТ).

Пособия и руководства

Ethical Trading Initiative (ETI). ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers

<http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guide-lines,%20ENG.pdf>

MOT 2008. The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198 (Женева)

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте Департамента по международным трудовым нормам МБТ

<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Ссылки

Burchielli, R.; D. Buttigieg; A. Delaney. 2008. "Organizing Homeworkers: the Use of Mapping as an Organizing Tool", in Work, Employment and Society, Vol.22, No.1, pp.167-180.

Chen, M.; J. Sebstad; L. O'Connell. 1999. "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers", in World Development, Vol.27, No.3, pp.603-610.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X98001545>

Daza, J. L. 2005. Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Paper no. 9 (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf

Doane, D. L. 2007. Living in the Background: Home-based Women Workers and Poverty Persistence, HomeNet South East Asia, Chronic Poverty Research Centre, Working paper no 97.

Ethical Trading Initiative (ETI). ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers.

<http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guide-lines,%20ENG.pdf>

Huws, U.; S. Podro. 1995. Employment of homeworkers: Examples of good practice (Женева, МБТ).

Международное бюро труда (МБТ) 1995. Доклад V(1), Надомный труд, Международная конференция труда (МКТ), 82-я сессия, Женева.

MOT 2002. Доклад VI, Достойный труд и неформальная экономика, МКТ, 90-я сессия (Женева).

MOT 2008. The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198 (Женева).

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

MOT 2009. Доклад III (IB), Общий обзор выполнения Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164) и Протокола 2002 года к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда, МКТ, 98-я сессия, Женева.

Kabeer, N. 2008. Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy, (London, Commonwealth Secretariat).

Nossar, I.; R. Johnstone; M. Quinlan. 2004. "Regulating Supply-Chains to Address the Occupational Health and Safety Problems Associated with Precarious Employment: The Case of Home-Based Clothing Workers in Australia", in Australian Journal of Labour Law, Vol. 17, pp. 137-160.

Rawling, M. 2006. "A Generic Model of Regulating Supply Chain Outsourcing" in C. Arup; P. Gahan; J. Howe et al. (eds): Labour Law and Labour Market Regulation: Essays on the Construction, Constitution and Regulation of Labour Markets, (Sydney, The Federation Press), pp.520-541.

Servais, J-M. 2008. International Labour Law, (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International). Vega Ruiz, M.L. 1992. "Home Work: Towards a New Regulatory Framework?", in International Labour Review, Vol. 131, No.2, pp. 197-216.

Vega Ruiz, M.L. 1996. Home Work: A Comparative Analysis of Legislation and Practice, Labour Law and Labour Relations Programme, Occasional Paper 10, (Geneva, ILO).

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

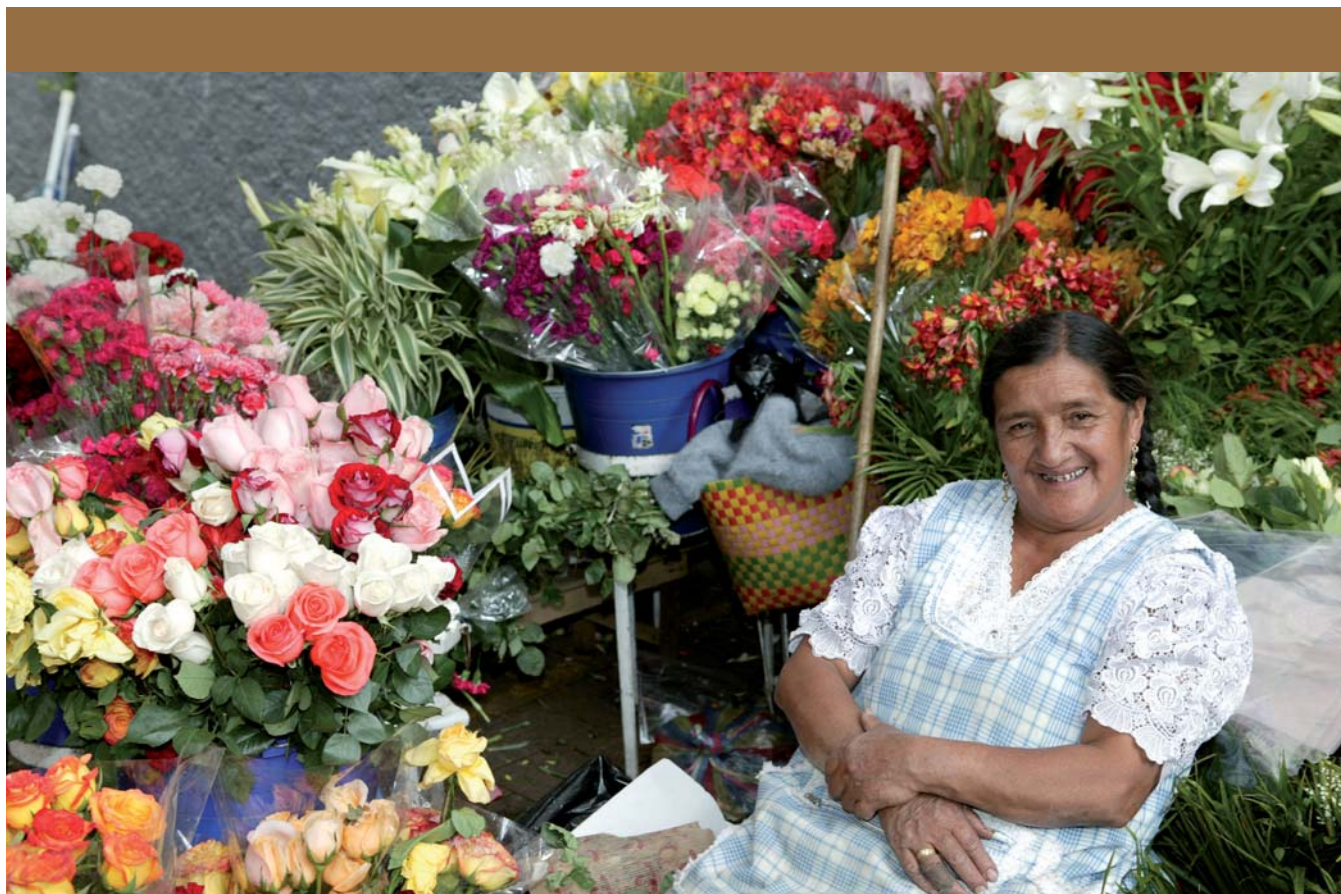
9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика

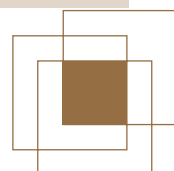


Уличная продажа цветов, Эквадор.

Конкретные группы

4.b3 УЛИЧНЫЕ ТОРГОВЦЫ: ИННОВАЦИИ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

■ Эта глава посвящена уличным торговцам как одной из категорий работников неформальной экономики, испытывающих особые проблемы и трудности. Улучшение условий труда уличных торговцев и их экономического, социального и правового положения – это огромная задача. На уличную торговлю часто смотрят свысока как на предосудительную криминальную деятельность, загромождающую общественное пространство. Уличные торговцы часто подвергаются преследованию, живут в неопределенности и работают в тяжелых условиях с ограниченным доступом к инфраструктуре. В этой главе раскрываются важные изменения в области регулирования уличной торговли, включая разработку политики на муниципальном и национальном уровнях. С нею следует ознакомиться одновременно с главой о местном развитии.



- Уличные торговцы и неформальность
- Трудности, испытываемые уличными торговцами
- Конкретные проблемы
- Регулирование использования общественных мест
- Уточнение законодательства
- Необходимость распространения информации
- Потребность в создании организаций уличных торговцев

■ **Уличные торговцы и неформальность.** Уличные торговцы¹ – весьма заметная категория работников, которая существовала всегда, несмотря на частые попытки запретить ее.² Одни аналитики утверждают, что численность уличных торговцев увеличивается во всем мире как следствие общего притока малоквалифицированных работников из сельских районов в города, а также из-за мирового экономического кризиса и отсутствия возможностей найти работу.³ Другие отмечают, что имеется очень мало данных об уличных торговцах и поэтому трудно сказать, растет ли их численность быстрее, чем если бы за этим стоял только естественный рост городского населения.⁴

Уличная торговля предполагает наличие общественных мест в городах – тротуаров, дорог, парков, пляжей и т.д. – и многие ее трудности, в том числе в целом негативное к ней отношение общества, связаны с тем, как власти распоряжаются публичным пространством.⁵ В результате уличные торговцы сталкиваются со «сложным переплетением преследования, регулирования, толерантности и пропаганды».⁶

■ **Трудности, испытываемые уличными торговцами.** Торговля на улице или на рынке может строго регулироваться, однако в большинстве случаев она носит неформальный характер и ведется вопреки положениям законодательства, без разрешения и без соблюдения стандартных условий. Чаще всего уличные торговцы сталкиваются со значительными трудностями, добывая средства к существованию. У них ограничен доступ к сфере услуг и объектам инфраструктуры, таким как водоснабжение, электроэнергия и финансовые услуги. Владельцы магазинов могут винить уличных торговцев в недобросовестной конкуренции; к ним часто относятся как к преступникам и рассматривают как препятствие, тормозящее развитие города. Им приходится сталкиваться с нападениями полиции или муниципальных властей, и они зачастую вынуждены давать взятки, чтобы им разрешили торговать на улице, чтобы их не прогоняли и не отнимали и не уничтожали их имущество.

1 Их также называют «уличными продавцами» и «лоточниками».

2 Cross, 2000, p. 41.

3 См. Bhowmik, 2005, p. 2256. Как указывает Бхоумик, численность уличных торговцев резко возросла после валютного кризиса 1998 года в Таиланде, Сингапуре, Малайзии, Корее и на Филиппинах. См. также Cross, 2000, p. 29.

4 Бромли (Bromley) утверждает это, ссылаясь на исследования, которые он проводил в этой области в течение более 25 лет (2000, с. 10).

5 Бромли перечисляет часто встречающиеся аргументы в пользу уличной торговли и против нее (2000, с. 4-10).

6 Bromley, 2000, p. 22.

Что такое уличная торговля

Уличная торговля бывает разной по масштабу, времени, месту, оплате труда, составу рабочей силы и типам реализуемых товаров и услуг.⁷ Она может быть работой на полный день, на часть дня, на сезон или от случая к случаю. Она может осуществляться одним человеком, но может быть и подконтрольна крупному уличному бизнесу. Она может быть стратегией выживания или частью большого предприятия. Соответственно, доходы уличных торговцев существенно отличаются друг от друга. В то же время уличные торговцы часто реализуют товары, производимые в домашних условиях, и продукцию сельского хозяйства, которые иначе было бы трудно продать, и поэтому они играют важную роль в экономике. Кроме того, продавая дешевые товары, уличные торговцы часто обслуживают городскую бедноту.

На международном уровне отсутствуют трудовые нормы, которые непосредственно касались бы уличных торговцев. Отношение к уличной торговле на национальном уровне резко различается между странами. Во многих странах этот вид деятельности регулируется особым образом на основе четко обозначенных нормативных правил и юридических полномочий; в других странах юридические полномочия не разграничены, что создает путаницу и конфликты, а кое-где уличная торговля просто объявляется вне закона.⁸

7 Bromley, 2000, pp. 2-3.

8 См. Bhowmik, unpublished, p. 53.

Одна из трудностей регулирования связана с мобильным характером уличной торговли.

Необходимо законодательно обеспечить использование общественных мест, чтобы у уличных торговцев было больше стабильности и меньше неопределенности.

Уличные торговцы явно страдают от дефицита достойного труда.⁹ Часто они вынуждены работать в тяжелых условиях, по много часов подряд, без стабильного дохода, без доступа к социальным пособиям и практически без охраны труда. Гендерный состав уличных торговцев значительно различается между странами, хотя во многих странах женщины составляют большинство. Более того, отмечается, что мужчины часто находятся в лучшем положении и в ряде стран их с большей вероятностью можно найти среди продавцов непортящихся товаров с тележками или велосипедами, в то время как женщины чаще продают скоропортящиеся продукты из корзин или на куске материи, расстеленной на земле.¹⁰ Уличные торговцы часто бывают приезжими из конкретного района или другой страны, что может добавлять по отношению к ним ксенофобские настроения.

■ **Конкретные проблемы.** Уличная торговля с большим трудом поддается регулированию из-за своего мобильного характера: уличные торговцы могут перемещаться вслед за городскими событиями, погодой, местоположением клиентов, временем суток и т.д.¹¹ Открытие рыночных площадей в переулках может ничего не дать, потому что покупатели не обязательно следуют за продавцами, которых на их прежнем месте стремительно заменяют другие.¹² Еще одна трудность связана с тем, что уличная торговля часто регулируется на местном уровне: после смены местной власти может быстро измениться характер регулирования и/или политики, что усугубляет неопределенность, в которой живут уличные торговцы. Для преодоления этой неопределенности может потребоваться принятие широкой национальной политики и ее осуществление на местном уровне.

■ **Регулирование использования общественных мест.** Одна из главных проблем регулирования уличной торговли – это регулирование использования общественных мест, которые теоретически должны быть открыты для всех без исключения. Поэтому должен быть найден очень сложный баланс между правом пользоваться общественными местами и необходимостью передвигаться по городу, с одной стороны, и правом уличных торговцев трудиться и зарабатывать себе на жизнь, с другой стороны. Универсального решения не существует, и возможные меры в области политики будут существенно отличаться друг от друга в зависимости от местных условий. В то же время эффективные информационные кампании, объясняющие причины любого выбранного решения, часто помогают успешно снижать возникающую напряженность.

Необходимо законодательно обеспечивать использование общественных мест уличными торговцами, чтобы у них было больше стабильности и меньше неопределенности. Меры помощи, такие как предоставление доступа к кредитам и профессионально-технической подготовке, могут терять смысл, если не обеспечено право уличных торговцев вести торговлю на улице или в определенном общественном месте.¹³ Часто нормативные положения, касающиеся использования общественных мест, носят неясный или противоречивый характер. Это усугубляется тем, что муниципальные органы власти могут много экспериментировать, стремясь претворить в жизнь противоречащие друг другу национальные и городские законы.¹⁴ Иногда может возникать даже конкуренция между органами разных уровней за право регулировать использование общественных мест (например, между муниципальными и местными властями).¹⁵

9 Пример уличных торговцев в Мумбае приводится в Saha, 2009.

10 Chen, 2006, p. 79.

11 Bromley, 2000, p. 18.

12 Bromley, 2000, pp. 18-19.

13 Bhowmik, unpublished, p. 50.

14 Roever, 2006, p. 246.

15 Примером служит столица Венесуэлы, Каракас, где дублируются полномочия в сфере городского планирования (Bhowmik, forthcoming, с. 58).

■ **Уточнение законодательства.** Противоречивым может быть и правовой статус уличной торговли: один закон может трактовать ее как незаконный вид деятельности, а другой предусматривать уплату налогов уличными торговцами.¹⁶ Поэтому законодательство должно четко определить условия, а все устаревшие нормы должны быть отменены. Законы должны не исключать уличных торговцев и объявлять их деятельность незаконной или преступной, а определять порядок получения ими необходимых лицензий. Следует проводить учебу для служащих полиции, в ходе которой раскрывается смысл закона.

■ **Необходимость распространения информации о нормативных изменениях.** Новое законодательство или нормативно-правовые акты должны предаваться огласке и доводиться до сведения уличных торговцев. Они должны в кратчайшие сроки публиковаться в газетах или в виде информационных листовок, распространяемых среди уличных торговцев; их могут освещать по радио и доводить до сведения НПО или профсоюзов, работающих с уличными торговцами.

■ **Потребность в создании организаций уличных торговцев.** Наконец, необходимо прилагать усилия, содействующие созданию организаций уличных торговцев. Поскольку в сфере уличной торговли работодатели встречаются редко, уличным торговцам необходимы влиятельные организации для ведения переговоров с муниципальными властями. Это первый шаг к формированию режима действенного регулирования, учитывающего потребности уличных торговцев.¹⁷ В ряде случаев будет целесообразно создавать и территориальные органы управления для содействия диалогу между уличными торговцами и местными органами власти.¹⁸

Правовой статус уличных торговцев может быть неопределенным или недопонятым.

Организации уличных торговцев необходимы для укрепления их позиций на переговорах.

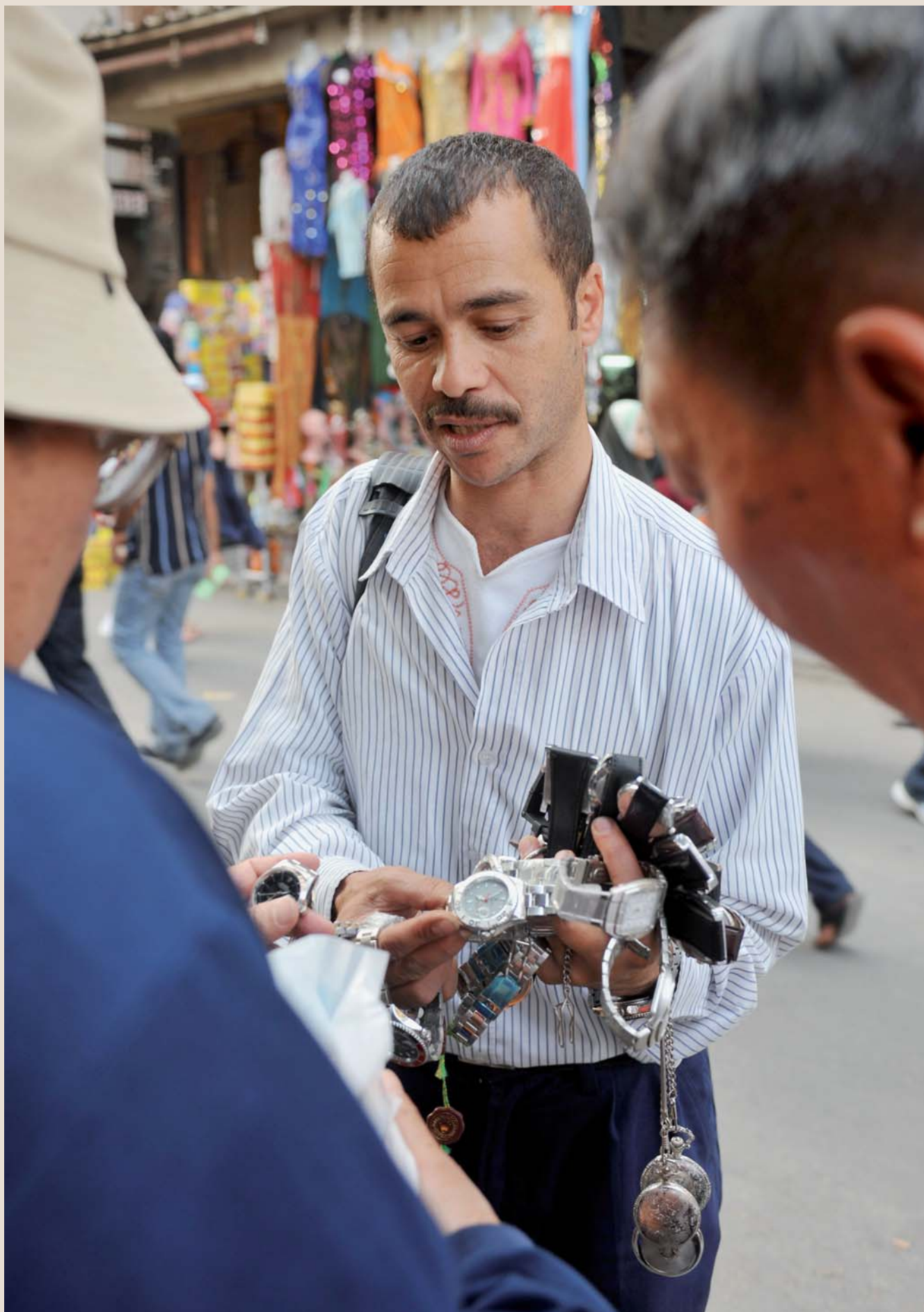
¹⁶ Kusakabe, K., 2006, p. 17.

¹⁷ В Боготе тысячи уличных торговцев были вытеснены на огражденные рынки отчасти из-за несогласованных действий профсоюзов одновременно с сокращением численности их членов и отсутствием поддержки извне. Это привело к снижению зарплаток уличных торговцев, которым стало трудно платить аренду за палатки даже несмотря на то, что условия труда некоторых торговцев улучшились (Dopvan, 2008, p. 38 and pp. 41-42). Снижение зарплаток в конце концов заставило их отказаться от торговли в палатках (Hunt, 2009, p. 342).

¹⁸ См. Skinner, 2008, p. 239.



Продавец газет, Гавана (Куба).



Уличный продавец часов, район Хан-эль-Хлили в Каире (Египет).

- **Комплексные подходы к оказанию поддержки уличным торговцам**
- **Лицензирование и инфраструктурная поддержка**
- **Решение проблемы изгнания уличных торговцев**
- **Разработка национальной политики**

Следует иметь в виду, что перемена правительства или местной власти может превратить успешную практику в безуспешную. Тем не менее, примеры передового опыта показывают, что ситуацию можно улучшить коллективными действиями уличных продавцов.¹⁹ Во многих странах и городах принимаются меры в целях регулирования уличной торговли и защиты уличных продавцов.

■ **Комплексные подходы к оказанию поддержки уличным торговцам.** Муниципалитет Дурбана в Южной Африке часто приводится как пример передовой практики, хотя, по мнению ряда специалистов, он скорее служит примером постоянной борьбы уличных торговцев. Союз самозанятых женщин (SEWU), созданный в 1994 году, и Руководящий совет по вопросам неформальной торговли, созданный в 1995 году, лоббировали местные власти Дурбана и вели с ними переговоры о праве уличных торговцев пользоваться объектами инфраструктуры. В результате их деятельности потребности уличных продавцов стали учитываться в планах развития города.²⁰ В 2001 году после осуществления ряда пилотных проектов была принята известная политика в сфере неформальной экономики Дурбана. В ней предусматривался целый ряд мер, направленных на улучшение ситуации с уличной торговлей, например, относительно регистрации (упрощение порядка и снижение стоимости регистрации), выделения мест (критерии должны рассматриваться вместе с заинтересованными сторонами, а сами места выделяются должностными лицами) и комиссионных сборов (они устанавливаются на прозрачной основе в зависимости от расположения, размера и вида услуг, а оплата производится по упрощенной схеме). Этой политикой также были установлены рамочные принципы для подзаконных актов.

Политика 2001 года в сфере неформальной экономики Дурбана: подзаконные акты

При подготовке подзаконных актов, касающихся всех работников, в будущем должны использоваться следующие принципы:

- Насколько это возможно, эти акты должны применяться ко всей территории в ведении органа местного самоуправления, а не только к центральной части города.
- Их тексты должны переводиться на зулусский язык (как к действующие акты).
- В них должны использоваться формулировки, учитывающие гендерные аспекты.
- Акты должны широко распространяться в удобной для чтения форме.
- Они должны освещаться в популярных радиопрограммах и в печатных СМИ.

Источник: Политика Дурбана в сфере неформальной экономики, декабрь 2001 г., с. 42.

http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf

19 Bhowmik, unpublished p. 4.

20 Skinner, 2008, p. 233.

Однако в 2001 году она была реализована лишь частично. Более того, отношение властей Дурбана изменилось в 2004 году, когда полиция стала изгонять уличных торговцев с их товарами из нескольких районов города, а городской совет одобрил план, направленный на пресечение «незаконной и нелегальной уличной торговли». Поскольку им было выдано лишь 872 разрешения, деятельность большинства уличных продавцов рассматривалась как незаконная.²¹

■ **Лицензирование и инфраструктурная поддержка.** В Дар-эс-Саламе (Танзания) уличным торговцам выдают лицензии на работу с начала 90-х годов. Были одобрены стандарты для полок и прилавков и приняты нормативные документы, определяющие основу регулирования уличной торговли. Городской совет согласился принять консультативный подход, который оказал большую помощь в осуществлении плана и решении многих вопросов, таких как борьба с преступностью и уборка улиц.²²

■ **Решение проблемы изгнания уличных торговцев.** В Боготе (Колумбия) при рассмотрении дела об изгнании уличных торговцев конституционный суд постановил, что необходимо устранить противоречия в осуществлении двух гарантированных конституцией прав – права находиться в общественных местах и права на труд. Соответственно, уличные торговцы могут быть изгнаны только по соответствующему решению суда и при наличии гарантий, что их интересы не будут проигнорированы. По мнению конституционного суда, допустимыми альтернативами такого перемещения являются профессионально-техническая подготовка продавцов и расширение их доступа к кредитам.²³

■ **Разработка национальной политики.** В 1989 году Верховный суд Индии подтвердил, что уличные продавцы имеют право осуществлять торговлю и что улицы не только «предназначены исключительно для прохода в ту или иную сторону без какого-либо другого способа пользования ими».²⁴ В 2004 году была принята национальная политика в отношении городских уличных торговцев, в которой акцент сместился с запрета на уличную торговлю к ее регулированию. Эта политика направлена на легализацию уличной торговли, в том числе, посредством выделения разрешенных торговых зон, введения платы за осуществление торговли вместо выдачи ограниченного числа лицензий, содействия в создании организаций уличных торговцев и реализации механизмов общественного участия.²⁵ Однако ее выполнение на уровне штатов оказалось сложной задачей, и в настоящее время законодательные собрания лишь нескольких штатов рассматривают законопроекты, основанные на положениях этой политики. Новая национальная политика была принята в 2009 году после пересмотра политики 2004 года. В ней подчеркивается необходимость создания законодательной базы и предлагается проект закона об уличных торговцах (о защите источников средств к существованию и регулировании уличной торговли).

Городской совет Дар-эс-Салама создал консультативные механизмы и обеспечил инфраструктурную и нормативную поддержку.

В 2004 году Индия приняла национальную политику в сфере городской уличной торговли, в которой акцент сместился с запрещения уличной торговли к ее регулированию. В пересмотренной политике 2009

21 Skinner, 2008, pp. 236-237.

22 Bhowmik, unpublished, p. 41 and 44.

23 Bhowmik, unpublished, pp. 55-56.

24 Sodan Singh and Others versus New Delhi Municipal Council, 1989, cited in, Ministry of Housing and Poverty Alleviation, 2009, National Policy for Urban Street Vendors, 2009, para. 1.3.

25 <http://mhupa.gov.in/policies/natpol.htm>.

Положительный опыт, накопленный в Таиланде

Залогом успеха является диалог между администраторами и уличными торговцами. Администрация идет навстречу уличным торговцам, о чем свидетельствуют два примера:

- Один участник конкурса получил концессию со стороны министерства, владевшего территорией, для организации на ней частного рынка. Рынок хорошо организован и умело управляется: в выигрыше остались обе стороны. Каждый день собственник обходит территорию рынка и решает проблемы торговцев.
- Во втором случае рынок был развернут в жилом комплексе, принадлежащем частной компании. Она является организатором и оператором рынка. За право вести торговлю взимается высокая арендная плата, что позволяет поддерживать высокие стандарты чистоты, санитарии и безопасности. Вначале торговцы не хотели переезжать, однако по мере расширения торговли и под влиянием аргументов его менеджеров, все места на рынке были заполнены и дела торговцев пошли в гору. Компания создала на рынке хорошую инфраструктуру, включая туалеты и автостоянку; это способствовало увеличению притока покупателей и, соответственно, росту доходов продавцов. Теперь они готовы платить повышенную арендную плату.

Источник: Kusakabe, K., 2006, p. 16.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_119_en.pdf

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упомянутых ранее. Раздел включает в себя соответствующие публикации и учебные пособия. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Соответствующие публикации

Bhowmik, S. K. 2005. "Street Vendors in Asia", in Economic and Political Weekly, Vol. XL, Nos. 22-23, pp. 2256-2264.

Bromley, R. 2000. "Street Vending and Public Policy: A Global Review", in International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 20, No. 1-2, pp. 1-28
<http://wiego.org/publications/street-vending-and-public-policy-global-reviewinternational-journal-sociology-and-social-policy>

Chen, M. A. 2006. "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal regulatory Environment", in B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom (eds): Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies (Oxford: OUP) pp.75-92.
http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf

Kusakabe, K. 2006. Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia (Бангкок: MOT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_119_en.pdf

Saha, D. 2009. "Conditions of 'Decent Working Life' of Street Vendors in Mumbai", конференция по вопросам регулирования в целях обеспечения достойного труда (8-10 июля 2009 г., Женева).
<http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper27c.pdf>

Skinner, C. 2008. "The Struggle for the Streets: Processes of Exclusion and Inclusion of Street Traders in Durban, South Africa", in Development Southern Africa, Vol. 25, No. 2, pp. 227-242.

Пособия и руководства

Durban's Informal Economy Policy, December 2001
http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf

Sankaran, K.; S. Sinha ; M. Roopa. WIEGO Law Pilot Project on the Informal Economy: Street Vendors in India (WIEGO).
<http://wiego.org/law>

Ссылки

Bhowmik, S. K. 2005. "Street Vendors in Asia", in Economic and Political Weekly, Vol. XL, Nos. 22-23, pp. 2256-2264.

Bhowmik, S. K., Street Vendors in a Globalising World: Problems of Promoting Decent Work (unpublished).

Bromley, R. 2000. "Street Vending and Public Policy: A Global Review", in International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 20, No. 1-2, pp. 1-28.

- Chen, M. A. 2006. "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal regulatory Environment", in B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom (eds): Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies (Oxford: OUP) pp. 75-92.
- Cross, J.C. 2000. "Street Vendors, Modernity and Postmodernity: Conflict and Compromise in the Global Economy", in International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 20, No. 1-2, pp. 29-51.
- Donovan, M. G. 2008. "Informal Cities and the Contestation of Public Spaces: The Case of Bogotá's Street Vendors, 1988-2003", in Urban Studies, Vol. 45, No. 1, pp. 29-51.
- Durban's Informal Economy Policy, December 2001.
http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf
- Hunt, S. 2009. Citizenship's place: the State's Creation of Public Space and Street Vendor's Culture of Informality in Bogot , Colombia", Environment and Planning D: Society and Space, Vol. 27, pp. 331-351.
- Kusakabe, K. 2006. Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia (Бангкок: MOT).
- Министерство жилищного строительства и борьбы с бедностью (Индия). 2009. National Policy for Urban Street Vendors (2009), New Delhi.
- Roever, S. 2006. "Enforcement and Compliance in Lima's Street Markets: the Origins and Consequences of Policy Incoherence Towards Informal Traders", in B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom: Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies, (Oxford: OUP), pp. 246-262.
- Saha, D. 2009. "Conditions of 'Decent Working Life' of Street Vendors in Mumbai", конференция по вопросам регулирования в целях обеспечения достойного труда (8-10 июля 2009 г., Женева).
- Sankaran, K.; S. Sinha ; M. Roopa. WIEGO Law Pilot Project on the Informal Economy: Street Vendors in India (WIEGO).
<http://wiego.org/law>
- Skinner, C. 2008. "The Struggle for the Streets: Processes of Exclusion and Inclusion of Street Traders in Durban, South Africa", in Development Southern Africa, Vol. 25, No. 2, pp. 227-242.
- Tokman, V. E. 2007. Modernizing the Informal Sector, DESA Working Paper No. 42.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика

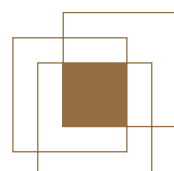


Мастерская по производству кальянов в Каире (Египет).

Конкретные группы

4.b4 МАЛЫЕ И МИКРОПРЕДПРИЯТИЯ (ММП), НЕФОРМАЛЬНОСТЬ И ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: УСТРАНЕНИЕ ПРОБЕЛОВ В ЗАЩИТЕ

■ Микропредприятия и малые предприятия – крупный источник рабочих мест во всем мире; однако в силу целого ряда причин они, как правило, действуют в неформальной экономике. Необходимо принимать инновационные меры, чтобы обеспечить более полное соблюдение законодательства и регулирование. Они могут не только улучшить условия труда работников ММП, но и повысить эффективность управления предприятиями и их производительность. С этими материалами следует ознакомиться одновременно с главой, посвященной политике модернизации и формализации неформальных предприятий.



- **Предприятия и неформальность**
- **ММП и законодательство**
- **Проблемы, связанные с несоблюдением требований законодательства**
- **Многогранный характер проблемы**

■ **Предприятия и неформальность.** Во всем мире на микропредприятиях и малых предприятиях (ММП) создается все больше рабочих мест. Поэтому они представляют собой актив, способствующий динамичному развитию и росту экономики.¹ Однако этот рост происходит преимущественно в неформальной экономике. Сама численность экономических единиц и ограниченные возможности государства вызывают проблемы неполного соблюдения требований законодательства о ММП там, где оно существует. В этом секторе условия труда – равно как качество рабочих мест – в целом, весьма неудовлетворительны.²

■ **ММП и законодательство.** Как правило, международные трудовые нормы МОТ не содержат исключений или специальных положений в отношении ММП и поэтому, в соответствующих случаях, применяются к ним (см. раздел, посвященный международным трудовым нормам). Так, в преамбуле *Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189)* среди наиболее актуальных упоминаются международные трудовые нормы (МТН), касающиеся свободы объединения, принудительного труда, детского труда, дискриминации в сфере труда и занятий, политики в области занятости, кооперативов, людских ресурсов, безопасности и гигиены труда. Рекомендация применяется «ко всем отраслям экономической деятельности и ко всем видам малых и средних предприятий, независимо от формы собственности (например, к частным и государственным компаниям, кооперативам, товариществам, семейным предприятиям и предприятиям, находящимся в собственности одного лица)» (п. 4). В ней ясно указывается, что государства-члены должны обеспечить свободное от дискриминации применение трудового законодательства.

МТН, в которых содержатся конкретные исключения, касаются вопросов прекращения трудовых отношений, представителей работников, безопасности и гигиены труда, оплачиваемого учебного отпуска, социального обеспечения и занятости, а также сельского сектора. В ряде МТН, таких как *Конвенция 1982 года о прекращении трудовых отношений (158)*, предусматривается, что исключения могут быть сделаны после проведения консультаций в отношении «ограниченных категорий работающих по найму лиц, в отношении которых возникают частные проблемы, имеющие существенное значение, в свете особых условий занятости соответствующих работников или размера или характера предприятия, на котором они заняты».³ В *Конвенции 1973 года о минимальном возрасте (138)* допускается исключение семейных или мелких хозяйств, производящих продукцию для местного потребления и не использующих регулярно наемных работников (статья 5, пункт 3). В *Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)* развивающимся странам предоставляется возможность прибегнуть к временным исключениям ММП менее чем с 20 работниками (статья 3). Тем не менее, многие конвенции, разрешающие исключение семейных предприятий, больше не рассматриваются как актуальные.

1 См. Рекомендацию 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) (преамбулу).

2 Reinecke and White, 2004, pp. 32-38.

3 Von Potobsky, 1992, pp. 605-107. См. также Faundez, 2009.

Что такое ММП

Не существует единого определения микропредприятий, малых и средних предприятий. Для определения малых и микропредприятий (ММП) и малых и средних предприятий (МСП) может использоваться ряд критериев. Наиболее распространенным критерием является численность работающих, хотя в качестве критериев могут также использоваться основные фонды и оборот.⁴

Значительная часть неформальной экономической деятельности во всем мире приходится на ММП. Частично это объясняется тем, что ММП чаще всего работают на полуформальной основе. ММП могут быть неформальными не только потому, что они не соответствуют частично или полностью требованиям законодательства, но и потому, что, к примеру, законодательство частично или полностью не применяется к ним. Работники ММП могут быть неформальными, даже если они работают на формальном ММП, из-за нестабильного характера их трудового правоотношения (см. раздел руководства об индивидуальном трудовом правоотношении). Многие особенности деятельности ММП, особенно в плане привлечения работников, а также общих условий, связанных с ограниченным финансированием и кризисными изменениями на рынке, предопределяют то, что

4 МОТ 2004, pp. 322-324

многие ММП часто предлагают работу на строго определенный срок или на короткое время.⁵ Поэтому ММП находятся в центре многочисленных споров о целесообразности регулирования вопросов труда (см. разделы, посвященные ключевым концептуальным вопросам, регулированию сферы труда и неформальным предприятиям).

5 Fenwick, Howe, Marshall and Landeau, 2007, p. 20.

Хотя единственным правильным решением может показаться частичное исключение ММП из сферы действия трудового законодательства, следует иметь в виду, что в результате ММП могут попасть в «капкан роста».

Наибольшее число нарушений трудового законодательства приходится на ММП.

- На уровне внутреннего законодательства государства-члены, как правило, используют один из четырех подходов к распространению действия трудового законодательства на ММП:⁶
- В одних государствах ММП официально включаются в сферу действия всех законов о труде;
- В других государствах полностью исключаются ММП меньше определенного предельного размера (зачастую менее чем с 5 или 10 работниками);⁷
- В третьих государствах действует параллельный режим трудового права (эта тенденция особенно отмечается в странах Латинской Америки);⁸
- В четвертых государствах ММП исключаются из целого ряда конкретных требований законодательства.

Последний подход наиболее распространен и, как правило, касается, к примеру, вопросов безопасности и гигиены труда (применяются менее строгие нормы), коллективных увольнений, права профсоюзов представлять работников на уровне предприятия (для создания организации часто требуется выполнение требования о минимальной численности), обязательных взносов в систему социального обеспечения и механизмов организации и проведения консультаций с работниками. К причинам исключения ММП относятся, например, стремление не обременять ММП чрезмерными расходами, сама природа ММП, которым не идут на пользу определенные формы регулирования, предназначенные для крупных предприятий (такие как нормативные правила, касающиеся консультаций), а также тот факт, что государство не способно обеспечить применение на практике всех положений, относящихся к ММП.⁹

Хотя единственным правильным решением может показаться частичное исключение ММП из сферы действия трудового законодательства, следует иметь в виду, что в результате этого ММП могут попасть в «капкан роста»: применение трудового законодательства в усеченном объеме лишает их всяких стимулов к тому, чтобы подняться выше установленного «порога».¹⁰ Они начинают действовать в обход трудового законодательства: отмечаются случаи, когда ММП прекращают всякий прием на работу либо нанимают незарегистрированных работников, чтобы оставаться за рамками нормативных требований.¹¹ Кроме того, преодолев установленный законом порог, они могут делиться на два или несколько предприятий, что противоречит цели, которую преследует законодательство. Исключения из трудового законодательства могут быть необходимыми в определенных областях, но некоторые из них явно не приемлемы, а с другими можно согласиться, только если они вводятся на какое-то время.

■ **Проблемы, связанные с несоблюдением требований законодательства.** В то же время следует подчеркнуть, что когда законодательство формально распространяется на ММП, оно зачастую выполняется неэффективно. Действительно, наибольшее число нарушений трудового законодательства и, в целом, прав человека, приходится на ММП (например, детский труд и принудительный труд). С одной стороны, не соблюдаются могут формальные требования, такие как получение разрешения на создание предприятия и направление сведений о работниках в орган социального обеспечения, а с

6 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, p. 9.

7 По оценкам Даса, в то время лишь 10% из 178 государств-членов МОТ полностью исключали ММП из сферы применения трудового кодекса (Daza, 2005, p. 23). Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ отмечает, например, что закон о фабричном производстве Индии от 1948 года и закон о фабричном производстве Нигерии от 1987 года применяются только к предприятиям не менее чем с десятью работниками, а закон о фабричном и заводском производстве Зимбабве от 1996 года применяется к предприятиям не менее чем с пятью работниками (МОТ 2006, p. 23).

8 Chacaltana, 2009, p. 2.

9 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, pp. 21-22.

10 Snodgrass and Biggs, 1996, p. 203.

11 Reinecke and White, p. 98 and Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, pp. 35-36.

другой стороны – законы о минимальной заработной плате, правила по охране труда и требования об уплате взносов в систему социального обеспечения.¹² Соблюдение трудового законодательства на самом деле часто рассматривается как затратное занятие с точки зрения не только времени на то, чтобы изучить действующее законодательство и начать выполнять его,¹³ но и прямых затрат, связанных с выплатой минимальной зарплаты, выходного пособия, пособия по беременности и родам, отпускного пособия, с обеспечением безопасности и гигиены труда и т.д. Но это не единственная причина, почему трудовое законодательство не выполняется. К другим причинам относятся, например:

- Проверки инспекции труда – если это применимо – трудно проводить в данном секторе по практическим причинам, а именно из-за большого числа предприятий и их территориальной разбросанности;
- Законодательство может быть трудноприменимым или даже формально не применимым (свобода объединения);
- Предприниматели могут быть плохо осведомлены о содержании закона;
- Во многих случаях предприниматели могут принять стратегическое решение о том, выгодно ли им соблюдать законодательство и сколько это будет им стоить.¹⁴
- Правовой климат может быть неблагоприятным, а закон и государственная власть могут не пользоваться доверием населения;¹⁵
- Государства могут упускать из виду или игнорировать функцию обеспечения соблюдения законодательства.¹⁶

■ **Многогранный характер проблемы.** С ММП может быть связан целый ряд общих проблем, например, касающихся трудового правоотношения. Однако существует и целый ряд проблем особого характера. Важно принимать общие меры, направленные на более полное соблюдение требований законодательства, в том числе путем информирования работодателей и работников о соответствующих правах и обязанностях, обеспечения открытого доступа к правосудию и т.д. Что касается конкретно ММП, то принципиально важно обеспечивать инновационное регулирование вопросов труда, которое позволит применять трудовое законодательство и обеспечивать его выполнение. Это включает в себя содействие деятельности профсоюзов, повышение уровня знаний о нормативных требованиях и способах их соблюдения, гарантированное обеспечение защиты работников, подающих жалобы в государственные органы, и использование опыта самых разных инициатив в области корпоративной социальной ответственности.¹⁷ Тем не менее, хотя ММП открывают огромные перспективы для экономического роста и занятости, те рабочие места, которые на них создаются, часто бывают очень низкого качества.¹⁸ Повышение дисциплины соблюдения трудового законодательства только тогда приведет к повышению качества занятости, когда принимаются масштабные меры, направленные на совершенствование деятельности ММП, включая, например, содействие их регистрации, расширение их доступа к кредитам и недвижимости, справедливое налогообложение, обеспечение доступности процедур урегулирования споров, наделение их правами и др. Применение закона должно поощряться, однако до тех пор, пока не будут созданы указанные условия, эти меры вряд ли будут до конца успешными.

В отношении ММП принципиально важно обеспечивать инновационное регулирование вопросов труда, которое позволит применять трудовое законодательство и обеспечивать его выполнение.

Содействие соблюдению трудового законодательства должно подкрепляться мерами, направленными на совершенствование деятельности ММП, в том числе на содействие их регистрации, расширение их доступа к кредитам и недвижимости, справедливое налогообложение, обеспечение доступности процедур урегулирования споров.

12 Daza, 2005, p. 40

13 МОР 2008, с. 15.

14 Reinecke and White, p. 53.

15 Faundez, 2008, p. 31.

16 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, pp. 37-38.

17 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, p. 46

18 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, p. 15.



Слабослышащая женщина-предприниматель в своей мастерской, Эфиопия.



Мастерская по производству хирургических инструментов, Пакистан.

- Рекомендации, содержащиеся в международных актах
- Уточнение и упрощение закона
- Совершенствование инспекции труда
- Оптимизация правоприменительной практики
- Содействие свободе объединения
- Поощрение соблюдения законодательства
- Расширение сферы действия законодательства
- Создание организаций
- Технические консультации вместо штрафов
- Содействие регистрации ММП

■ **Рекомендации, содержащиеся в международных актах.** Ряд мер, направленных на содействие росту и развитию ММП, предложен в вышеупомянутой *Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189)*: Государства-члены должны принимать и проводить соответствующие налоговую и кредитно-денежную политику и политику в области занятости, вводить и применять соответствующие правовые положения, касающиеся прав собственности, в том числе интеллектуальной собственности, создания предприятий, обеспечения исполнения контрактов, добросовестной конкуренции и надлежащего социально-трудового законодательства, а также повышать привлекательность предпринимательства.¹⁹ Предлагается ряд мер политики, направленных на содействие развитию эффективных и конкурентоспособных ММП, способных обеспечить продуктивную и устойчивую занятость в адекватных и справедливых социальных условиях, в том числе «конкретные меры и ... стимулы, имеющие целью оказание содействия неформальному сектору и повышение его уровня, с тем чтобы он становился составной частью организованного сектора» (п. 6.3). Ясно, что это многогранная проблема, которую, безусловно, невозможно решить только с помощью законодательства.

■ **Уточнение и упрощение закона.** Несомненно и то, что закон должен быть ясным, понятным и доступным, с выверенными терминами и точно определенными правами и обязанностями. Не менее важно упрощать законодательство путем выявления ненужных положений и обязательств, которые можно заменить на другие, менее бюрократические положения.²⁰ Например, официальное разрешение на открытие предприятия можно заменить на простое уведомление. В качестве примера страны, которая нуждается в уточнении и упрощении законодательства, часто приводится Индия, где отдельные законодательные акты готовились в отрыве от других, из-за чего трудовое законодательство стало громоздким с разными определениями одних и тех же основных понятий, таких как работодатель и работник. Как заявила Национальная комиссия по вопросам предприятий неорганизованного сектора, работодателям и работникам больших и малых предприятий «трудно и дорого ориентироваться в лабиринте трудового законодательства».²¹ Уже было предпринято несколько попыток его уточнения. Однако явно недостаточно

Закон должен быть ясным, понятным и доступным, с выверенными терминами и точно определенными правами и обязанностями.

¹⁹ Рекомендация 189, п. 5.

²⁰ МОТ 1986, с. 76.

²¹ Национальная комиссия по вопросам предприятий неорганизованного сектора, 2009, с. 174. Подобная ситуация наблюдается в Бангладеш; консолидация законодательства была проведена в Непале (см. Sankaran, 2007, p. 6).

лишь уточнить форму и упростить содержание законодательства – само по себе это не гарантирует более полного его соблюдения.

Принципы регулирования ММП

Разрабатывая законодательство о деятельности ММП, государства явно сталкиваются с множеством дилемм и часто вынуждены балансировать между предоставлением прав работникам и сокращением обязательств работодателей. Тем не менее улучшение условий труда работников ММП – это важнейшая задача, и поэтому государствам необходимо найти новые способы регулирования этого сектора. Здесь они должны руководствоваться следующими тремя принципами:²²

1. **Регулирование вопросов труда должно преследовать три взаимосвязанных и взаимодополняющих цели:** содействие развитию человеческого потенциала, повышение качества рабочих мест и поощрение формализации ММП.
2. **Регулирование вопросов труда должно основываться на базовых ценностях Программы достойного труда:** оно должно опираться на признание того, что все работающие имеют права в сфере труда.
3. **Регулирование вопросов труда должно соответствовать духу времени:** в нем должны приниматься во внимание различные альтернативы, обеспечивающие его применение (предоставление информации, обучение и стимулирование в целях соблюдения нормативных правил, надзор за их выполнением, направление предупреждений и применение конкретных санкций и наказаний); оно должно формироваться, применяться и пересматриваться на основе широкого участия общественности; при его разработке и осуществлении необходимо уделять пристальное внимание ММП.

■ **Совершенствование инспекции труда.** Если ММП находятся за рамками трудового законодательства, инспектор не может требовать его выполнения, а у работников единственным средством борьбы с несправедливостью будет обращение к гражданскому или уголовному правосудию. Другой способ расширения сферы действия законодательства – разрешить органам инспекции труда проводить проверки ММП. Инспекторы могут консультировать предприятия, не соответствующие требованиям, и распространять среди них передовой опыт, активно содействуя выполнению ими положений законодательства.²³ Однако эти меры не могут приниматься в отрыве от других, потому что даже когда инспекторы имеют право проверять ММП, у них обычно возникают проблемы с нахождением предприятий и их собственников, идентификацией работников и установлением характера трудовых отношений (см. раздел об инспекции труда).²⁴

■ **Оптимизация правоприменительной практики.** Поведение нельзя изменить слишком строгими правилами и слишком высокими штрафами. Необходимо применять более гибкий подход с набором альтернатив, позволяющих обеспечивать соблюдение закона. К ним относятся предоставление информации, обучение и стимулирование в целях обеспечения следования нормативным правилам, надзор за их выполнением, направление предупреждений и применение конкретных санкций и наказаний.²⁵

■ **Содействие свободе объединения.** Одной из известных особенностей ММП является очень низкий уровень участия их работников в деятельности профсоюзов. Причина может быть та же – исключение ММП из сферы действия законодательства: в ряде стран профсоюзная деятельность и коллективные переговоры могут проводиться только на предприятиях больше опре-

Инспекторы могут консультировать предприятия, не соответствующие требованиям, и распространять среди них передовой опыт, активно содействуя выполнению ими положений законодательства.

Создание организаций ММП и их работников необходимо для решения их конкретных проблем.

22 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, p. 114.

23 Schrank, p. 41.

24 Daza, 2005, p. 40.

25 См. Ayres and Braithwaite, 1992, pp. 35-38 и Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, pp. 105-109.

Необходимо применять гибкий подход, предусматривающий набор альтернатив, которые позволяют обеспечивать соблюдение закона, в том числе посредством обучения и стимулирования.

деленного размера, либо в профсоюзе должно состоять определенное минимальное количество членов, чтобы его официально зарегистрировали); эта ситуация может объясняться и тем, что ввиду отсутствия регистрации у предприятий (и их работников), они обособлены и к ним трудно получить доступ, либо тем, что работники нанимаются на нестабильной основе и боятся потерять работу, если они вступят в профсоюз. Влиятельные профсоюзы и содержательный социальный диалог – ключ к поиску оптимальных решений многих проблем ММП, однако это, безусловно, предполагает информирование работников и их участие: как раз незнание законодательства, которое их защищает, заставляет работников соглашаться на плохие условия труда.

■ **Поощрение соблюдения законодательства.** Чтобы обеспечить более полное соблюдение трудового законодательства в секторе ММП, можно использовать несколько подходов, таких как:

- Предоставить работникам ММП равные права с другими работниками и распространить на них сферу действия законодательства;
- Принимать меры, способствующие формализации ММП (см. раздел, посвященный неформальным предприятиям);
- Оказывать ММП содействие в укреплении их способности соблюдать требования законодательства путем предоставления им обучения и финансовых стимулов;
- Упрощать законодательство так, чтобы его могли легко понять предприниматели и работники;
- Консультировать ММП о том, как можно добиться выполнения требований законодательства с меньшими издержками (например, в области безопасности и гигиены труда);
- Создавать доступные механизмы рассмотрения жалоб и совершенствования практики правоприменения;
- Информировать работодателей и работников об их соответствующих правах и обязанностях;
- Принимать меры, направленные на обеспечение свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров работниками ММП, и разрабатывать законодательство, которое этому благоприятствует;
- Укреплять социальный диалог на национальном уровне.

Существует ряд примеров успешных действий на уровне стран, нацеленных на решение конкретных проблем ММП. Следует отметить, что любые решения будут зависеть от того, исключаются ли ММП из сферы применения законодательства или нет, нанимаются ли работники на неформальной основе формальными или неформальными ММП, регистрируются ли они или нет и какой характер носит их трудовое правоотношение с работодателем. Некоторые из приведенных здесь примеров описываются также в разделах, посвященных индивидуальному трудовому правоотношению и инспекции труда.

■ **Расширение сферы действия законодательства.** В Таиланде созданная в 1990 году система социального страхования первоначально предназначалась только для работников предприятий с 20 и более работниками; она постепенно расширялась и теперь охватывает все предприятия даже с одним работником.²⁶

■ **Создание организаций работников ММП – действия профсоюзов.** Создание организаций – это один из ключевых рычагов совершенствования регулирования деятельности ММП. В Кении профсоюз работников хлебопекарной, кондитерской, обрабатывающей и смежных отраслей промышленности (ВСМАУ) проводит активные кампании в защиту работников ММП, в том числе неформальных ММП. Он лоббирует правительство, призывая его к реформированию трудового кодекса и применению его в неформальной эко-

²⁶ Daza, 2005, p. 47.

номике. Он также участвует в просвещении работников ММП об их правах и создает стратегические альянсы с НПО.²⁷

■ **Технические консультации вместо штрафов.** Меры, направленные на расширение знаний и возможностей, часто дают больший эффект, чем санкции и штрафы. Инспектор труда на Филиппинах, обнаружив нарушения трудового законодательства на ММП менее чем с пятью работниками, предоставляет ему технические консультации и дает один год на устранение недостатков и обеспечение выполнения трудовых норм.²⁸

■ **Содействие регистрации ММП.** Оптимизация и упрощение процедур и сокращение операционных издержек могут снимать определенные препятствия на пути выхода из неформальности. Например, в соответствии с положениями законодательства Колумбии, к ММП предъявляется меньше требований о предоставлении отчетности, для них расширены возможности получения кредитов и к ним применяется более мягкий режим налогообложения со стороны региональных властей. Кроме того, законодательство предусматривает расширенные возможности профессионально-технической подготовки работников ММП.²⁹

На Филиппинах инспекторы труда вместо выписывания штрафов консультируют ММП менее чем с пятью работниками, давая им один год на устранение выявленных нарушений и обеспечение соблюдения трудового законодательства.

В ряде стран процедуры регистрации были оптимизированы и упрощены, а затраты на регистрацию снижены.

Упрощение налогообложения – пример Бразилии

Конституция Бразилии предусматривает дифференцированный подход к ММП. Их формализации способствовало введение в 1996 году упрощенного налогового режима (в соответствии с законом о малом предпринимательстве SIMPLES № 9.317 от 05/12/1996), который был дополнен законом № 123/2006 – «Общим законом о малых и микропредприятиях». Новый режим стимулировал уплату налогов со стороны ММП. Несколько федеральных налогов были объединены в единый фиксированный налог, предприятия были распределены по группам и была введена прогрессивная система налогообложения с упрощенными административными процедурами. Вместо федеральных налогов и взносов в систему социального обеспечения, которые в сумме составляли 20% фонда заработной платы, предприятия теперь тратят на эти цели от 1,80% до 7,56% годовой валовой прибыли в зависимости от своего размера. Им стало выгодно официально нанимать работников, так как это больше не несет с собой налоговой нагрузки.

Источник: Fan, Reis, Jarvis, Beath, and Frauscher, 2007, pp. 75-76 and 78.

Многие страны приняли законы, требующие от правительств упростить все административные и иные процедуры, связанные с созданием предприятия (например, Австралия, Австрия, Канада, Чили, Эстония, Финляндия, Гондурас, Литва, Новая Зеландия, Испания и Соединенное Королевство).³⁰

27 Bekko and Muchai, 2002, pp. 26-27.

28 Fenwick, Howe, Marshall and Landau, 2007, p. 41. Другие примеры взяты из внешних источников.

29 МОР 2006, с. 1.

30 См. МОР 2004, pp. 375-377.



Вязальщицы в ремесленном центре Асиань в районе Хэдун (Китай).
 Центр участвует в проекте МОТ «Начни и совершенствуй свой бизнес».

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже проникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться..

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

- Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)
- Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129)
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>
- Рекомендация 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189)
- Рекомендация 1947 года об инспекции труда (81)
- Рекомендация 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (82) <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

МОТ 2007. Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям, Международная конференция труда, 2007 г. http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang--en/docName--WCMS_093970/index.htm

МОТ 2008. Заключения о содействии занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности, Международная конференция труда, 2008 г. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ttwfpc09/conclusions.pdf>

МОТ 2004. Доклад III (часть 1B), Общий обзор выполнения Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122), Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169), а также положений, касающихся содействия полной, продуктивной и свободно избранной занятости, Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (142) и Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189), Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева: МБТ.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

Соответствующие публикации

Bekko, G. And G. Muchai, 2002, Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya, IFP/SEED, Working Paper no. 34, Женева: МБТ. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience, Сектор занятости, рабочий документ по вопросам занятости № 31, Женева: МБТ. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Женева: МБТ. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Faundez, J., 2008, A view on international labour standards, labour law and MSEs, Сектор занятости, рабочий документ по вопросам занятости № 18, Женева: МБТ. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall and I. Landau, 2007, Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, Женева: МБТ. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

MOP 2006. Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey, Женева: MOP. http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/surveys/english/surv2006nov_mses.pdf

Reinecke, G. and S. White, 2004, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, Женева: МБТ.

Snodgrass, D.R., and T. Biggs, 1996, Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.

Пособия и руководства

MOT и MOP (без даты). “Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana.” Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers’ organisations. Женева: Международная организация труда и Международная организация работодателей.

MOT 2007. Managing Small Business Associations trainers’ manual. ILO Cambodia 2007. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf

Joshi, G., (forthcoming), Labour and Labour –Related Laws and MSEs – A Resource Tool, SEED, Женева: МБТ.

Vandenberg, P., (n.d). “The contribution of SMEs to employment and output.” Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers’ organisations. Женева: MOP.

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт Департамента по международным трудовым нормам МБТ

<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Департамента по созданию рабочих мест и предприятиям

<http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>

Ссылки

Ayres, I., and J. Braithwaite, 2002, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford: OUP.

Bekko, G. And G. Muchai, 2002, Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya, IFP/SEED, Working Paper no. 34, Женева: МБТ. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience, Сектор занятости, рабочий документ по вопросам занятости № 31, Женева: МБТ.

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Женева: МБТ. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Fan Q., J. G. Reis, M. Jarvis, A. Beath, and K. Frauscher, 2007, The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies, Вашингтон: Всемирный банк.

Faundez, J., 2008, A view on international labour standards, labour law and MSEs, Сектор занятости, рабочий документ по вопросам занятости № 18, Женева: МБТ. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf

Faundez, J., 2009, "Empowering Workers in the Informal Economy", Hague Journal on the Rule of Law, Vol. 1, pp.156-172.

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall and I. Landau, 2007, Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, Женева: МБТ. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

МОТ 1986. Доклад IV, Содействие развитию малого и среднего предпринимательства, МКТ, 72-я сессия, Женева: МБТ.

МОТ 2004. Доклад III (часть 1B), Общий обзор выполнения Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122), Рекомендации 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169), а также положений, касающихся содействия полной, продуктивной и свободно избранной занятости, Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (142) и Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189), Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева: МБТ.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

МОТ 2006. Доклад III (часть 1B), Общий обзор докладов, касающихся Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Рекомендации 1947 года об инспекции труда (81), Рекомендации 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (82), Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Рекомендации 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (133), Международная конференция труда (МКТ), 95-я сессия (Женева).

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

МОП 2006. Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey, Женева: МОП.

МОП 2008. Trends in the Workplace Survey 2008: Enterprises in a Globalizing World, МОП: Женева.

Национальная комиссия по вопросам предприятий неорганизованного сектора, 2009. The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, vol. I, Delhi: NCEUS.

http://dcmsme.gov.in/The_Challenge_of_Employment_in_India.pdf

Reinecke, G. and S. White, 2004, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, Женева: МБТ.

Sankaran, K., 2007, Labour Laws in South Asia: The Need for an Inclusive Approach, International Institute of Labour Studies, Женева: МБТ.

Shrank, A. And M. Priore, 2007, Norms, Regulations and Labour Standards in Latin America, CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas No 77, Мексика: Организация Объединенных Наций.

Snodgrass, D.R., and T. Biggs, 1996, Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.



Гончарная мастерская, Камбоджа.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика

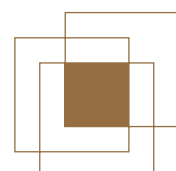


Уличный художник, Соединенное Королевство.

Конкретные группы

4.b5 СТРАТЕГИИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ НЕДЕКЛАРИРУЕМОГО ТРУДА В РЕГУЛИРУЕМУЮ ЗАНЯТОСТЬ

■ В этой главе показано, как страны Европейского союза решают проблему недекларируемой занятости – одного из видов неформального труда, разнообразного по своей природе и намеренно скрываемого, чтобы избежать ответственности за уплату налогов и взносов в систему социального обеспечения.



- **Недекларируемая занятость и неформальность**
- **Разнообразие форм недекларируемой занятости**
- **Подход Европейского союза**

■ **Недекларируемая занятость и неформальность.** Недекларируемая занятость¹ – это одна из преобладающих форм неформального труда, разнообразного по своему характеру и намеренно скрываемого. Она объясняется растущим спросом на домашние услуги, тенденцией к использованию более гибких трудовых отношений, ростом численности самозанятых, замаскированной самозанятостью, субподрядными отношениями и простотой создания групп трансграничных предприятий.² Это также результат неэффективной инспекции труда. Недекларируемая занятость является проблемой для всех работников и общества в целом: она, как правило, означает низкое качество условий труда и социальной защиты, а нерегистрируемые работники часто находятся в уязвимом положении и не имеют своих представителей. Более того, она снижает эффективность предприятий, нанимающих незарегистрированных работников, потому что они зачастую не обращаются за кредитами и им труднее развиваться. Недекларируемую занятость рассматривают и как фактор, искажающий конкуренцию между предприятиями.³

■ **Разнообразие форм недекларируемой занятости.** Разнородный характер недекларируемой занятости, безусловно, бросает вызов органам, формирующим политику. Чтобы обуздать ее, меры явно должны приниматься в разных комбинациях, поскольку их эффективность будет зависеть от типа труда, на который они направлены. Так, существует огромная разница между низкооплачиваемым трудом в условиях эксплуатации, который можно предупредить с помощью превентивных и сдерживающих мер, и самостоятельной занятостью, которую необходимо узаконить с помощью стимулирующих мер.

■ § **Подход Европейского союза.** Европейский союз непосредственно решает проблему недекларируемой занятости начиная с 2001 года; в 2003 году была издана Рекомендация №9 *О преобразовании недекларируемого труда в регулируемую занятость*, которая в значительной степени способствовала формированию политики, в частности, путем поощрения не просто сдерживающих мер, а мер предупредительного и корректирующего характера. В ней указывается, что «государства-члены должны разработать и осуществить широкие действия и меры, направленные на искоренение недекларируемой занятости, которые будут сочетать в себе упрощение условий для предпринимательства, устранение препятствий и создание соответствующих стимулов в налоговой и социальной системах, совершенствование правоохранительной деятельности и применение санкций».⁴ Хотя эта рекомендация не предусматривает меры, призванные воспитывать нравственное отношение к налоговым обязательствам, они позднее были включены во второе коммюнике Европейской комиссии по проблеме недекларируемой занятости (Об усилении борьбы против недекларируемой занятости, 2007 г.).⁵

1 Ее также называют работой в неформальной, скрытой, параллельной, подпольной, неофициальной или теневой экономике, а также подработкой (см. Renooy et al., 2004, p. 93). А также «нелегальной занятостью».

2 Voss, 2009, p. 38.

3 Там же.

4 2003/578/ЕС: Решение Совета от 22 июля 2003 года о принципах политики в области занятости государств-членов, *Официальный журнал Европейского союза*, L 197/13.

5 Williams and Piet, 2008, p. 17.

Что такое недекларируемая занятость

Под недекларируемой занятостью, как правило, понимается разрешенная законом оплачиваемая работа, которая скрывается от государственных органов в целях уклонения от уплаты налогов и взносов в систему социального обеспечения, хотя правовые определения, если они существуют, отличаются друг от друга в разных странах. Недекларируемая занятость включается в широкое определение неформальной экономики МОТ, которое, не ограничиваясь ею, относится также к видам труда, находящимся за рамками закона, т.е. «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». Многие меры были приняты самим Европейским союзом, а также его государствами-членами.

«Недекларируемая занятость» характеризует многие ситуации и может означать, в том числе, работу, выполняемую работником (гражданином страны и легальным или нелегальным мигрантом), пытающимся избежать уплаты налогов; работу, предлагаемую нанимателем, стремящимся уклониться от уплаты социальных взносов; а также работу, выполняемую по причинам, не связанным с получением финансовой выгоды. Работник может быть самозанятым или наемным, а работодателем может быть предприятие или частное домашнее хозяйство (см. разделы о домашнем труде и ММП). Поэтому недекларируемый труд может быть постоянной работой на условиях полного рабочего дня, низкооплачиваемой трудовой эксплуатацией или же высокооплачиваемой работой, основанной на гармоничных отношениях между работодателем и работником. Между странами отмечаются значительные различия по продолжительности рабочего времени и характеру выполняемой работы.⁶

6 См. Williams, 2009, pp. 148-152; Pfau-Effinger, 2009, p. 80-82.



Мигранты – одни из тех, кто страдает от недекларируемой занятости в странах Европейского союза. Повар в лондонском ресторане (Соединенное Королевство).



Работа в поле, Польша.

- **Необходимость многостороннего подхода**
- **Меры, направленные на решение проблемы**
 - Совершенствование инспекции труда
 - Увеличение штрафов
 - Регистрация сделок для целей налогообложения
 - Расширение категорий работников
 - Координация деятельности на национальном уровне
 - Координация деятельности на уровне ЕС
 - Трансграничные проверки
 - Создание стимулов для регистрации нелегальных мигрантов

На основе консультаций с социальными партнерами необходимо подготовить ясную стратегию планирования и оценки результатов инспекционной деятельности.

■ **Необходимость многостороннего подхода.** Решение проблемы недекларируемой занятости явно требует учета социальных, правовых и экономических факторов и касается также налоговой и миграционной политики. Однако между ними не просто найти правильное соотношение.

В целом, на основе консультаций с социальными партнерами необходимо подготовить ясную стратегию планирования и оценки результатов инспекционной деятельности, а также создать регистры и системы сбора данных на национальном и международном уровнях. Важнейшее значение придается расширению сотрудничества между национальными органами, совершенствованию подготовки инспекторов труда и проведению целевых проверок в отраслях, где известны случаи использования труда нерегистрируемых работников. Более того, следует применять действенные соразмерные санкции сдерживающего характера, которые должны дополняться информационно-просветительскими кампаниями по проблеме недекларируемой занятости.⁷

■ **Меры, направленные на решение проблемы.** Комплекс мер, которыми могут воспользоваться государства-члены, представлен во вставке ниже. В любом случае, ключевая роль принадлежит инспекции труда (см. раздел об инспекции труда), а также информационным кампаниям о преимуществах, связанных с уплатой налогов и взносов в систему социального обеспечения,⁸ и упрощению порядка регистрации (см. разделы, посвященные ММП и домашнему труду).

⁷ Для получения дополнительных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2010, Guidelines for improving the ability of labour inspectorates to address undeclared work in Europe, pp. 32-35.

⁸ Для получения дополнительных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на Renooy, et al., Undeclared Work in an Enlarged Union. An Analysis of Undeclared Work: An In-depth Study of Specific Items, p. 95.

Подходы к решению проблемы недекларируемой занятости

Подход	Метод	Меры
Сдерживание	Улучшение обнаружения	Сопоставление данных и обмен ими Стратегия по включению Действия по включению
	Штрафные санкции	Увеличение штрафов за уклонение
Обеспечение условий для соблюдения требований	Превентивные меры	Упрощение требований Прямые и косвенные налоговые льготы Плавный переход к samozанятости Классификация новых категорий работников Развитие микропредприятий
	Исправительные меры	Стимулы для покупателей: сервисные чеки, целевые прямые налоги, целевые косвенные налоги Стимулы для поставщиков: общая амнистия, добровольное раскрытие информации, оказание предприятиям консультационных и вспомогательных услуг
	Содействие выполнению обязательств	Пропаганда преимуществ регистрируемой занятости Обучение Общественный надзор Справедливые налоги Процессуальная юстиция Перераспределительная юстиция

Источник: Williams and Piet, 2008, *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, p. 14, Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда, Дублин.

Существуют многочисленные примеры законодательных мер, принятых на всей территории ЕС в целях противодействия недекларируемой занятости; в разных регионах осуществляются разные меры, нацеленные на разные виды недекларируемого труда. К ним относятся:⁹

- **Совершенствование инспекции труда.** Во многих странах ЕС инспекторы труда проходят специальную подготовку по проблеме недекларируемой занятости. Она включает в себя обучение методам проведения проверок с целью обнаружения незарегистрированных работников и лиц без трудовых договоров, специальные учебные курсы по поведенческой психологии и т.д.¹⁰

Инспекция труда должна уделять пристальное внимание отраслям, где особенно распространена практика использования недекларируемого труда работников. В Румынии проверки особенно тщательно проводятся в строительной, текстильной и швейной промышленности, а в Латвии и Португалии – в отрасли гостиниц и ресторанов. В Швеции инспекторы уделяют наибольшее внимание таксопаркам, парикмахерским и ресторанам, в Словении – автошколам, а в Норвегии – мойкам.¹¹

Во избежание ситуаций, когда работодатель заявляет инспектору, что незарегистрированный работник только что приступил к работе, в ряде государств-членов ЕС введены в действие системы выдачи удостоверений личности и обязательной регистрации. Обязательство регистрировать новых работников действует в Австрии, Болгарии, Италии и Словакии, а обязательство иметь при себе удостоверение личности – в Чешской Республике, Финляндии, Италии, Норвегии и Швеции.¹²

Инспекция труда должна уделять пристальное внимание отраслям, где особенно распространена практика использования недекларируемого труда работников.

⁹ Подробные сведения содержатся, в том числе, в докладе 2008 года Европейского фонда за улучшение условий жизни и труда *Measures to Tackle Undeclared Work in the European Union* и в MOT 2010.

¹⁰ Для получения более подробных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2010, *Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme*, pp. 16-17.

¹¹ Для получения более подробных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на Williams and Piet, 2008, *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, p. 21.

¹² Там же., p. 21.

В ряде стран введены штрафы для работодателей, не регистрирующих работников.

- Увеличение штрафов. Санкции были усилены в ряде стран, включая Австрию, Чешскую Республику, Данию, Францию, Нидерланды, Словакию и Соединенное Королевство. Так, в 2007 году размер штрафов для работодателей, не регистрирующих работников, был повышен в Австрии; в случае организованного трудоустройства, найма и уступки работников без регистрации предусмотрено наказание в виде лишения свободы до двух лет¹³.

Обязательство применять санкции в отношении работодателей, использующих труд незарегистрированных работников из числа нелегальных мигрантов, предусмотрено в недавно принятой директиве ЕС.¹⁴ Они должны включать обязательство выплатить полную сумму, причитающуюся работникам, а также любые налоги и взносы в систему социального обеспечения, которые работодатель внес бы за гражданина третьей страны в случае его легального трудоустройства. Работодатель может быть лишен на пять лет права на участие в публичных торгах, на получение государственной помощи и субсидий и на участие в выполнении государственных контрактов; у него может быть временно или навсегда отозвана лицензия на ведение бизнеса. В некоторых случаях правоприменительная практика должна усиливаться применением уголовных наказаний. Эта директива подлежала включению в национальное законодательство к 20 июля 2011 года.

- **Регистрация сделок для целей налогообложения.** В соответствии с законодательством, недавно принятым в Швеции, каждый продавец товаров и услуг за наличные деньги должен был обзавестись зарегистрированным кассовым аппаратом к 1 января 2010 года.¹⁵ Через него должны проходить все операции для целей налогообложения, что затруднит сокрытие доходов для финансирования, например, труда незарегистрированных работников. Целью закона является защита предприятий от недобросовестной конкуренции.
- **Расширение категорий работников.** Столкнувшись с резким увеличением числа малых мест работы, освобожденных от уплаты взносов в систему социального обеспечения, правительство Германии в 2002 году приняло решение ввести три новые категории рабочих мест до 400 евро, мини-рабочих мест и миди-рабочих мест с разным размером отчислений в систему социального обеспечения.¹⁶ Это сразу же привело к снижению численности незарегистрированных работников.
- **Координация деятельности на национальном уровне.** В ряде европейских стран, таких как Болгария, Франция, Германия, Польша и Испания, обеспечиваются обмен данными и доступ к регистрам, находящимся в ведении налоговых органов или учреждений социального обеспечения, или создаются новые координирующие ведомства. Это помогает выявлять случаи использования недекларируемого труда работников.¹⁷

3 мая 2003 года в Бельгии были принят закон об учреждении Федерального совета по предупреждению нелегальной занятости и социального мошенничества, при котором были созданы Федеральный координационный комитет и его районные отделения. Совет координирует действия соответствующих департаментов, повышает уровень информированности служащих всех государственных учреждений, готовит рекомендации о предупредительных мерах и предлагает поправки к законодательству.

В Германии приняты меры, вводящие дифференцированный размер отчислений в систему социального обеспечения.

¹³ Там же., p. 24.

¹⁴ Директива 2009/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 года, предусматривающая минимальные требования к санкциям и меры по отношению к работодателям граждан третьих стран, находящихся в стране на нелегальном положении.

¹⁵ См. <http://www.skatteverket.se/fordigsomar/foretagare/kassaregister/newcashregister/legislationbecomeeffective1january2010.4.69ef368911e1304a6258000272.html> и Williams and Piet, 2008, p. 28.

¹⁶ См. Renooy, et al., Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items, p. 35.

¹⁷ См. MOT 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 10.

Районные отделения в каждом судебном округе организуют и координируют проверки соблюдения законодательства. Закон предусматривает заключение партнерских соглашений между ответственными министерствами и профессиональными организациями, которые должны способствовать проведению информационно-просветительских кампаний для специалистов и потребителей, а также выявлению случаев использования скрытого труда. Одно из них было подписано в 2003 году с Федерацией работодателей пассажирского транспорта для борьбы с недобросовестной конкуренцией со стороны «черного» рынка труда, со всеми формами несправедливой занятости и с невыполнением требований законодательства. С этой целью администрация обязуется проводить больше проверок и принимать другие информационные и превентивные меры, которые также будут оцениваться сторонами.¹⁸

- **Координация деятельности на уровне ЕС.** Признается необходимость разработки эффективных информационно-коммуникационных систем во всех государствах-членах ЕС в целях сбора данных и обмена ими, что обеспечит подтверждение правового статуса работников и их участия в программах социального обеспечения. Усилия в этом направлении прилагаются. Так, 31 мая 2001 года между Францией и Германией было подписано соглашение о содействии обмену информацией о нелегальной занятости; подобное соглашение было заключено 9 мая 2003 года между Францией и Бельгией.

Кроме того, недавно правительствами Бельгии, Франции, Германии, Италии и Румынии была создана Европейская сеть по противодействию недекларируемой занятости, которая содействует обмену опытом в этой области.¹⁹

- **Трансграничные проверки.** Ввиду повышающейся мобильности работников в границах Европейского союза важной темой для ЕС стала трансграничная инспекция. Проводятся специальные трансграничные совместные проверки, особенно в приграничных зонах. Например, органы инспекции труда Люксембурга регулярно приглашают представителей органов надзора Германии для участия в совместных трансграничных проверках на строительных площадках. Подобные инспекционные кампании осуществляются и в других странах ЕС.²⁰
- **Создание стимулов для регистрации нелегальных мигрантов.** Кампания по упорядочению условий занятости прошла в Испании, где работодателям было предложено зарегистрировать своих работников без риска быть наказанными. В результате этой кампании свыше полумиллиона иностранных работников встали на учет в системе социального обеспечения в 2005 году.²¹ Такие же усилия прилагаются в Бельгии, Ирландии, Италии, Нидерландах и Португалии.²²

Некоторые страны, такие как Испания, поощряют узаконивание трудовых отношений посредством кампаний в поддержку регистрации работников без применения санкций.

18 См. MOT 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 10.

19 Для получения более подробных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 22.

20 Там же., p. 28.

21 Для получения дополнительных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на Daza, 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, p. 21.

22 Для получения более подробных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 8.



Строительство – одна из отраслей в странах Европейского союза, где используется труд нерегистрируемых работников.

ДОКУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Соответствующие публикации

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Женева: МБТ.
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

MOT 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, рабочий документ № 7, Женева: МБТ.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf

Renooy, P., S. Ivarsson, O. Gritsai, R. Meijer, 2004, Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items, Брюссель: Европейская комиссия, Генеральная дирекция по занятости и социальным вопросам.

Пособия и руководства

Решение Совета от 22 июля 2003 года о принципах политики в области занятости государств-членов, Официальный журнал Европейского союза,
L 197/13.

Директива 2009/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 года
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF>

Voss, E., 2009, Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns, joint ETUC-UEAPME project, Brussels: ETUC.
http://www.etuc.org/IMG/pdf_ETUC_UEAPME_SME_Expert_Report_2009040609a.pdf

**С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте
Департамента регулирования вопросов труда МБТ**
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

Ссылки

Решение Совета от 22 июля 2003 года о принципах политики в области занятости государств-членов, Официальный журнал Европейского союза, L 197/13.

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Женева: МБТ.
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Директива 2009/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 года
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF>

Европейская комиссия 2007. European Employment Observatory Review: Spring 2007, Люксембург: Европейская комиссия.
<http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EN-ReviewSpring07.pdf>

MOT 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, рабочий документ № 7, Женева: МБТ.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf

Pfau-Effinger, 2009, "Varieties of undeclared work in European societies", British Journal of Industrial Relations, Vol. 47, No. 1, pp. 79-99.

Williams, C. C. and R. Piet, 2008, Measures to tackle undeclared work in the European Union, Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда, Дублин: Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда.
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

Williams, C. C., 2009, "Tackling undeclared work in Europe: lessons from a 27-nation survey", Policy Studies, vol. 30, no. 2, pp. 143-162.

Renooy, P., S. Ivarsson, O. Gritsai, R. Meijer, 2004, Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items, Брюссель: Европейская комиссия, Генеральная дирекция по занятости и социальным вопросам.

Voss, E., 2009, Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns, joint ETUC-UEAPME project, Brussels: ETUC.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика

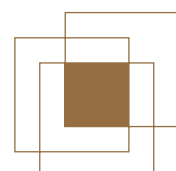


Уличный продавец фруктов и овощей в Бангкоке (Таиланд).

Регулирование вопросов труда

4.с1 РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ТРУДА: ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ НА ПУТИ К НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

■ Поскольку тема регулирования вопросов труда очень широкая и охватывает все аспекты национального государственного управления в трудовой сфере, данный раздел является вводным для ряда других. В нем рассматриваются сложные задачи, стоящие перед органами регулирования вопросов труда в плане расширения сферы своей деятельности на многочисленную армию работников и предпринимателей неформальной экономики. Передовой опыт и новые подходы в конкретных областях регулирования сферы труда обсуждаются во всех разделах руководства.



- Новое давление на рынки труда
- Ориентация на формальную экономику

■ **Новое давление на рынки труда.** Ввиду того что органы регулирования вопросов труда призваны служить интересам всех работников, во многих странах они стремятся приблизиться к многочисленным работникам и предпринимателям неформальной экономики. Им приходится решать сложную задачу управления современной сферой труда, которая характеризуется развитием глобальных производственных систем, расширением трансграничной торговли, усилением конкуренции, стремительной интеграцией рынков и ростом численности неформальной рабочей силы. Хотя органы регулирования вопросов труда в одних странах успешно решают эту задачу, в других они частично утратили свое влияние и не могут адекватно реагировать на изменения, происходящие на рынке труда.

Во многих странах органы регулирования вопросов труда стремятся охватить многочисленных работников и предпринимателей неформальной экономики.

Что такое регулирование вопросов труда и в чем состоят его функции

Регулирование вопросов труда – это государственное управление всеми аспектами национальной трудовой политики, включая ее формулирование, осуществление, контроль и оценку. Его цель – обеспечить равномерное распределение благ экономического роста и, тем самым, удовлетворить потребности максимально возможного числа работников и работодателей, в том числе неформальных, а также обеспечить стабильную среду для развития предпринимательства. К многочисленным обязанностям органов регулирования вопросов труда относятся:

- улучшение условий труда,
- разработка проектов законодательных и нормативно-правовых актов,
- обеспечение соблюдения трудового законодательства,
- создание условий для деятельности эффективной инспекции труда,
- предотвращение и урегулирование трудовых споров,
- содействие трипартизму,
- развитие системы профессионально-технической подготовки,
- предоставление услуг по трудоустройству,
- сбор данных и проведение исследований,
- проведение пассивной и активной политики на рынке труда.

Деятельность, связанная с регулированием вопросов труда, осуществляется посредством системы, которая согласно *Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда (150)* охватывает все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами. Ими могут быть департаменты министерств или государственных ведомств, в том числе полугосударственные, региональные и местные учреждения, или любые другие органы децентрализованной системы государственного управления. К сфере регулирования вопросов труда также относятся любые институциональные рамочные соглашения, координирующие деятельность этих органов, предоставляющие консультации работодателям, работникам и их организациям и обеспечивающие их участие. Как правило, в центре системы регулирования вопросов труда стоит министерство труда, ряд отделов или департаментов которого занимаются осуществлением различных программ, порученных министерству в соответствии с национальным законодательством.

Регулированию вопросов труда посвящены несколько международных трудовых норм (МТН). Основными актами являются *Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (150)* и сопровождающая ее *Рекомендация 158*. Эти вопросы рассматриваются в ряде других МТН, относящихся к инспекции труда, службам занятости, политике в области занятости, развитию людских ресурсов, трудовой статистике, свободе объединения и защите права на организацию и ведение коллективных переговоров, трехсторонним консультациям и минимальной заработной плате.

■ **Ориентация на формальную экономику.** Исполнение национального трудового законодательства обеспечивается в соответствии с процедурами органов государственного управления.¹ Однако во многих странах деятельность органов регулирования вопросов труда ограничена формальными работниками, в то время как министерства труда в большинстве стран не занимаются неформальными работниками и не обеспечивают их защиту.² В этой связи перед министерствам труда стоят серьезные задачи; им необходимо меняться, чтобы реагировать на те проблемы, с которыми сталкиваются многочисленные неформальные работники.

Статья 7 Конвенции 1978 года об инспекции труда (№150)

Роль системы регулирования вопросов труда в отношении неформальной экономики и категорий работников, которые по закону не являются работающими по найму, раскрывается в Конвенции №150, которая гласит, что их постепенный охват должен быть целью системы регулирования вопросов труда.

Статья 7. «Каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, содействует, если национальные условия этого требуют в целях удовлетворения потребностей возможно самого большого числа работников и в той мере, в какой такая деятельность еще не предусмотрена, расширению, и если это необходимо — поэтапно, функций системы по регулированию вопросов труда так, чтобы включить в нее деятельность, осуществляемую в сотрудничестве с другими компетентными органами, касающуюся условий труда и трудовой жизни таких категорий работников, которые по закону не являются лицами, работающими по найму, а именно:

- a) арендаторов, не использующих постороннюю рабочую силу, издольщиков и аналогичных категорий сельскохозяйственных работников;
- b) лиц, работающих не по найму, не использующих постороннюю рабочую силу, занятых в неформальном секторе, как он понимается в национальной практике;
- c) членов кооперативов и предприятий, управляемых работниками;
- d) лиц, работающих согласно обычаям или традициям».

С полным текстом Конвенции можно ознакомиться по адресу: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=ORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C150

Существует необходимость переосмысления традиционных функций и методов работы органов регулирования вопросов труда. Необходимо принять многосторонний подход, объединяющий информационно-просветительские кампании, меры, нацеленные на расширение прав и возможностей, и новую культуру и условия расширения периметра деятельности и трехсторонних партнерств.

Регулирование вопросов труда – это не только сложная задача, но и деятельность, которая предъявляет очень высокие требования. Оно должно быть гибким, и чтобы быть действенным, ему требуются хорошо подготовленные специалисты, значительное финансирование и политическая воля. Самое главное, системы регулирования вопросов труда должны охватывать всех работников. При этом не существует единого ответа на вопрос о том, как они могут реально охватить неформальную экономику, поскольку речь идет о столь многочисленных формах занятости и основных правах и ввиду того, что неформальная экономика проявляется по-разному в пределах одной страны или региона. Неформальная экономика включает широкий спектр взаимосвязанных проблем, начиная от конечных пользователей и их готовности выполнять требования законодательства и кончая поставщиками, т.е. функциями и механизмами, обеспечиваемыми государством и частным сектором. Обсуждения в рамках Административного совета МБТ и Международной конференции труда указывали на необходимость переосмысления традиционных функций и методов работы органов регулирования вопросов труда. Необходимо принять многосторонний подход, объединяющий информационно-просветительские кампании, меры, нацеленные на расширение прав и возможностей, и новую культуру и условия расширения периметра деятельности и трехсторонних партнерств.³

1 Daza, 2005, p. 34.

2 Casale, et. al, 2006, Preface, and p. 2.

3 Для более полного ознакомления с темой см. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2007, The Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, para. 37.

- **Изменение структуры министерства труда**
- **Анализ неформальной экономики в условиях конкретной страны**
- **Поощрение трипартизма и социального диалога**

Общие цели системы регулирования вопросов труда в неформальной экономике представлены в таблице ниже.

Что могут делать органы регулирования вопросов труда, чтобы поддержать переход в формальную экономику

- Предупреждать появление неформальных отношений путем уменьшения затрат на формальную деятельность и увеличения издержек на деятельность в неформальных условиях;
- Формализовать неформальную деятельность и отношения посредством повышения осведомленности участников о действующем трудовом законодательстве либо путем разработки законов, нацеленных на обеспечение охвата работников неформальной экономики;
- Сократить разрыв в уровнях социальной защиты путем расширения сферы охвата системы социального обеспечения, организации инспекции труда и содействия осуществлению прав на объединение.
- Органы регулирования вопросов труда могут непосредственно взаимодействовать с сегментами неформальной экономики, создавая и поддерживая сети лиц, уже вовлеченных в эту деятельность на местах (неправительственных или благотворительных организаций, школьных учителей, лидеров религиозных групп и др.);
- Органы регулирования вопросов труда могут помочь в подготовке специалистов по расширению сферы своего влияния и оказывать содействие в их деятельности;
- Органы регулирования вопросов труда могут активно поддерживать развитие и участие учреждений социального диалога.

Источник: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Дели, МОТ), p. 4 and 25.

К конкретным мерам, которые помогут органам регулирования вопросов труда острее реагировать на нужды неформальной экономики, относятся:

■ **Изменение структуры министерства труда.** Стремясь повысить эффективность своих действий по решению проблем неформальной экономики, правительства ряда стран создали отделы и департаменты по проблемам неформальной экономики. В других странах расширены полномочия существующих структур.

■ **Анализ неформальной экономики в условиях конкретной страны.** В целях более действенного решения проблем неформальной экономики важно разработать инструменты, позволяющие лучше понять ее суть, выявить ее потребности и сформулировать политику в области занятости. В национальном законодательстве используются самые разные определения неформальной экономики: к наиболее часто применяемым критериям неформальности относятся размер предприятия, регистрация в системе социального обеспечения или ее отсутствие. Анализ неформальной экономики – важный шаг в этом направлении. Он предполагает сбор данных статистики труда и создание регистров предприятий и рабочих мест, что будет способствовать инспекции труда, адаптации законодательства и распространению мер социальной защиты на всех работников.

■ **Поощрение трипартизма и социального диалога.** Трипартизм – это залог успешной деятельности системы регулирования вопросов труда. В Декларации МОТ 2008 года говорится, что Организация и ее государства-члены должны содействовать социальному диалогу и трипартизму как наиболее

Для целей формирования политики необходимо обладать данными и знаниями о проявлениях неформальности в конкретной стране.

подходящему способу «придания эффективного характера трудовому законодательству и трудовым институтам, в том числе в отношении признания трудового правоотношения, содействия нормальным трудовым отношениям и создания эффективно действующих систем инспекции труда».

Перепись неформальной экономики: пример Шри-Ланки

В 2005 году правительство Шри-Ланки поручило министерству труда оценить ущерб, причиненный цунами 2004 года, и численность пострадавшего в результате его населения; министерство воспользовалось этой возможностью, чтобы обследовать и зарегистрировать предприятия, работающие в неформальной экономике. Используя инновационную методологию «объединенной переписи», министерство внесло в генеральный регистр 35 тысяч новых предприятий, сделав первый шаг к их формализации.

Во взаимодействии с МОТ оно сначала разделило всю территорию на зоны, которые могли быть обследованы работающими в паре сотрудниками системы министерства труда. Они опросили компетентных местных лиц (представителей местных органов власти, регистраторов компаний и ассоциаций) и выполнили базовое обследование предприятий, используя существующие данные административного учета. Министерство труда обнародовало результаты переписи в средствах массовой информации, чтобы неопрошенные работники могли предоставить информацию о новых предприятиях. Сотрудники министерства обошли все здания и строения в отведенных им зонах для регистрации подробных сведений обо всех предприятиях.

На основе полученных данных министерство труда смогло основательно обновить свой регистр, составить список работников, которые ранее находились вне сферы защиты трудового законодательства, и расширить охват системы охраны труда по всей стране.

Источник: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Дели, МОТ), p. 5.

Государственные службы занятости: неиспользованные возможности содействия переходу в формальную экономику

Государственные службы занятости (ГСЗ) играют центральную роль в обеспечении баланса спроса и предложения на рынке труда. Они связывают работодателей с работниками, ищущими реальные возможности трудоустройства, и оказывают особую помощь тем, кто находится в неблагоприятном положении на рынке труда, в том числе молодежи, женщинам и инвалидам. ГСЗ – это важный канал распространения информации о рынке труда, обеспечивающий его прозрачность и доступность. К традиционным функциям, передаваемым в ведение ГСЗ, относятся:

- Посреднические услуги по трудоустройству
- Предоставление информации о рынке труда
- Руководство осуществлением программ адаптации рынка труда
- Администрирование системой выплат пособий по безработице

ГСЗ могут быть эффективным инструментом поддержки государственной политики и располагать широкими возможностями для ее распространения на неформальную экономику и осуществления политики формализации экономической деятельности. Они могут предлагать услуги и предоставлять значительные объемы информации неформальным работникам и работодателям, в частности, об их основных юридических правах и правах человека. Удачно расположенные отделения ГСЗ в районах проживания уязвимых групп населения могут оказывать значительную поддержку и предоставлять широкую информацию об изменении баланса спроса и предложения на рынке труда, а также открывать возможности для трудоустройства в рамках формальной экономики. Они могут адаптировать свои услуги с учетом нужд конкретных уязвимых групп, многие из которых преобладают среди работающих в неформальной экономике. Во многих развивающихся странах помощь в поиске работы особенно необходима для многочисленных групп молодежи и новых участников рынка труда, значительная часть которых, в конечном итоге, идет в неформальную экономику. ГСЗ могут способствовать расширению возможностей трудоустройства многих работников неформальной экономики, создавая условия для их обучения, профессионально-технической подготовки и совершенствования профессиональных навыков на протяжении всей трудовой жизни.

Для того чтобы полнее удовлетворять потребности неформальной экономики, ГСЗ необходимо усиливать гласность своей деятельности, развивать услуги по распространению сферы своего влияния и укреплять внутренний потенциал посредством учебных программ. Потребуется значительная переориентация их деятельности, так как они, как правило, уделяют основное внимание формальной экономике. Во многих случаях необходимо будет глубоко изучить требования, предъявляемые рынком труда, чтобы разработать соответствующие услуги, в том числе по оказанию помощи в поисках работы и в развитии профессиональных навыков и квалификаций.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения Международной конференции труда

- Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)
- Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)
- Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)
- Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122)
- Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129)
- Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов (142)
- Конвенция 1978 года об инспекции труда (150)
- Рекомендация 1978 года о регулировании вопросов труда (158)
- Конвенция 1985 года о статистике труда (160)
- Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

Соответствующие публикации

- Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Дели, МОТ).
- Casale, G.; A. Sivananthiram. 2010. Fundamentals of labour administration (Женева, МБТ).
- Daza, J.L. 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration (Женева, МБТ).
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>
- Международное бюро труда (МБТ) 2007. Неформальная экономика: обеспечение перехода к формализации, Трехсторонний межрегиональный симпозиум по проблемам неформальной экономики: Обеспечение перехода к формализации, 27-29 ноября (Женева).
<http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/back-en.pdf>
- Sivananthiran, A., C.S. Venkata Ratnam (eds). 2005. Informal economy: The growing challenge for labour administration (Дели, МОТ).
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/info_economy.pdf

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте Департамента регулирования вопросов труда МБТ
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

Ссылки

Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Дели, МОТ).

Daza, J.L. 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration (Женева, МБТ).
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Международное бюро труда (МБТ) 2007. Неформальная экономика: обеспечение перехода к формализации, Трехсторонний межрегиональный симпозиум по проблемам неформальной экономики: Обеспечение перехода к формализации, 27-29 ноября (Женева).

<http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/back-en.pdf>

Daza, J.L. (2005): *Économie informelle, travail non déclaré et administration du travail* (Genève, BIT).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082383.pdf



Продавец лекарств на улице в Ниамее (Нигер).

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Основы регулирования и неформальная экономика

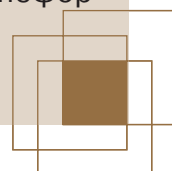


Мальчик, продающий сигареты (Косово).

Регулирование вопросов труда

4.с2 ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА И НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К РАСШИРЕНИЮ СФЕРЫ ОХВАТА

■ Органы инспекции труда должны играть ключевую роль, обеспечивая работникам неформальной экономики эффективную защиту трудового законодательства там, где такие законы существуют. Они сталкиваются с огромными проблемами, стремясь расширить свою деятельность на неформальную экономику. Бесчисленное множество микропредприятий и малых предприятий; сложные наложения субподрядных отношений, характеризующие многие глобальные системы создания стоимости; все большее разнообразие трудовых договоров и правоотношений; сам территориальный размах сельского труда, скрытый характер принудительного и детского труда, а также «невидимые» формы занятости в отраслях, где преимущественно работают женщины, такие как домашний и надомный труд в частных домах – все это лишь некоторые из тех трудностей, с которыми сталкиваются органы инспекции труда. Они могут страдать и от внутренних проблем, включая ограниченный штат инспекторов, низкие ставки оплаты труда, отсутствие профессиональной подготовки и возможностей профессионального роста, нехватка средств и подверженность коррупции. Несмотря на все проблемы, страны стремятся расширить сферу деятельности органов инспекции труда на неформальную экономику. Просветительские и консультационные услуги, участие общественности и партнерства – это некоторые из мер, доказавших свою особую эффективность.



- Инспекция труда и неформальная занятость
- Основные проблемы
- Уточнение законодательства
- Преодоление конкретных трудностей

Одной из главных причин дефицита прав в неформальной экономике являются факторы, ограничивающие возможности инспекции труда. Во многих странах службы инспекции труда не обладают достаточным штатом, уровнем подготовки или техническим оснащением, чтобы обеспечивать соблюдение норм в неформальной экономике. Кроме того огромной проблемой для них является сам характер труда в неформальной экономике – скрытый, рассеянный, разнотипный.

Работа инспекторов труда и их обязанности становятся еще более сложными из-за изменений в сфере труда, которые приводят к сосуществованию предприятий разных типов, развитию сложных производственных систем, субподрядным отношениям и растущему разнообразию трудовых договоров и правоотношений. Не вызывает сомнения, что эти факторы провоцируют и рост неформальности.

Огромной проблемой для органов инспекции труда является разбросанный, скрытый и разнотипный характер труда в неформальной экономике.

Инспекция труда: в чем ее суть

Хорошо функционирующая система инспекции труда необходима для обеспечения эффективного соблюдения законодательства и, как таковая, является неотъемлемой частью регулирования сферы труда. Сложность инспекции труда как вида деятельности, безусловно, связана с широтой трудовых норм, которые зачастую закрепляются в многочисленных правовых актах, а их применение распространяется на всю территорию государства и затрагивает многие вопросы. Это трудоемкий процесс, пусть не дорогостоящий, но тем не менее требующий ресурсов; чтобы функционировать оптимально, ему необходим большой штат хорошо обученных инспекторов. Инспекция труда предполагает не только применение законодательства, но и его толкование.

Она бесспорно способствует эффективному применению закона и поэтому является одной из определяющих и существенных частей регулирования вопросов труда. Как заявил бывший генеральный директор МБТ Франсис Бланшар, «трудовое законодательство без инспекции – это упражнение в этике, но не обязательная социальная дисциплина».¹ Его слова подтверждаются эмпирическими исследованиями, которые показывают, что инспекция труда оказывает положительное влияние на качество соблюдения законодательства.² Многие считают, что инспекция труда – это основа социальных реформ.

Инспекция труда всегда преследовала три основные цели:

- просвещать и информировать о требованиях законодательства,
- предупреждать нарушения трудовых норм с помощью консультаций, технической информации, обучения и предупреждений,
- наказывать за нарушения.

Их соотношение различается по странам, но все же в наши дни упор делается не на применении санкций, а на поощрении соблюдения законодательства.³ Сама по себе инспекция труда не может устранить коренные причины несоблюдения законодательства, но она играет или способна играть важную роль.

1 См. von Richthofen, 2002, p. 8.

2 См. ссылку в разделе «Источники» на Chacaltana, 2003, pp. 40-43.

3 Casale and Sivananthiran, 2010, p. 45.

Инспекция труда имеет огромное значение для неформальной экономики, когда не соблюдаются права, которые в определенной ситуации должны соблюдаться, например, когда трудовое правоотношение маскируется или когда работник формального предприятия не зарегистрирован или не полностью зарегистрирован.

■ **Инспекция труда и неформальная занятость.** Одна из особенностей инспекции труда состоит в том, что она ограничена рамками законодательства и распространяется не на всех работающих, а только на работников и предприятия, подпадающих под действие законодательства: чтобы инспекторы могли действовать, у них должно быть установленное законом обязательство.⁴ Поэтому инспекция труда имеет огромное значение для неформальной экономики, когда не соблюдаются права, которые в определенной ситуации должны соблюдаться, например, когда трудовое правоотношение маскируется или когда работник формального предприятия не зарегистрирован или не полностью зарегистрирован. Неприменение законодательства может иногда объясняться незнанием закона и/или его содержания, либо нежеланием выполнять его требования из-за предполагаемых затрат. Поскольку инспекторы труда объясняют суть закона и рекомендуют работодателям разные способы соблюдения его положений, они могут охватывать и неформальных работников. Работники часто не знают о своих правах, а работодатели о законных обязательствах, и здесь инспекторам труда принадлежит важная роль в расширении их знаний о том, как получить разрешение на работу, как избежать злоупотреблений при трудоустройстве, как подать жалобу, как справедливо обращаться с трудовыми мигрантами или как не допустить принудительного труда в системе поставок.⁵

Инспекция труда и законодательство

В Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятой на Международной конференции труда (МКТ) в 2008 году, признается необходимость «создания эффективно действующих систем инспекции труда».

На самом деле инспекция труда оставалась в поле зрения МОТ и ее трехсторонних участников с момента создания Организации. Инспекция труда упоминается в Версальском договоре 1919 года; рекомендация по этому вопросу была принята на первой Международной конференции труда, а следующая в 1923 году. В 1947 году была принята *Конвенция об инспекции труда (81)* с двумя сопровождающими рекомендациями,⁶ и в большинстве последующих трудовых норм, касающихся условий труда и защиты работников, упоминается необходимость инспекции труда как одного из средств, обеспечивающих соблюдение законодательства. *Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129)* дополняет Конвенцию 81, и обе конвенции рассматриваются как приоритетные Административным советом МБТ и Международной конференцией труда (см. Декларацию 2008 года о социальной справедливости). Ни одна из этих конвенций не исключает из сферы своего применения работников на основании непостоянного характера их занятости, а в Конвенции 129 конкретно указано в отношении сельского хозяйства, что инспекция труда применяется к сельскохозяйственным предприятиям, на которых работают «трудящиеся по найму или ученики, независимо от вида их вознаграждения и типа, форм или продолжительности их трудового договора» (статья 4). Конвенцией 81 допускаются исключения, касающиеся предприятий горной промышленности и транспорта.

Инспекция труда в неформальной экономике является особенно сложной задачей, поскольку работники часто невидимы или неорганизованы. Более того, неформальные работники зачастую не подпадают под действие законодательства и поэтому находятся за рамками полномочий инспекторов, которые, как правило, посещают только зарегистрированные предприятия. В то же время недостаточно совершенствовать законодательство и расширять сферу его применения, если дополнительные средства не выделяются для целей инспекции труда; тогда фактическим результатом становится дерегулирование.

4 Так, Комитет экспертов отметил, что «в Индии согласно разделу 2 закона о фабричном производстве от 1948 года трудовое законодательство применяется только к предприятиям не менее чем с десятью работниками, что в Зимбабве в соответствии с разделом 3 закона о фабричном и заводском производстве от 1996 года нижний предел установлен в пять работников и что в Нигерии согласно статье 87 закона о фабричном производстве от 1987 года этот предел установлен в десять работников» (МОТ 2006а, п. 23).

5 Для получения дополнительных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на Andrees, 2008, p. 33.

6 Рекомендация 1947 года об инспекции труда (81) и Рекомендация 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (82).

■ **Основные проблемы.** Инспекция труда сталкивается с серьезными основными проблемами. Они не ограничиваются проблемами неформальной занятости, хотя они определенно сужают возможности органов инспекции труда в неформальной экономике. Во многих странах системы инспекции труда испытывают острейшую нехватку финансовых средств и персонала, что делает невозможным решение стоящих перед инспекторами задач. Некоторые развивающиеся страны выделяют системе регулирования вопросов труда менее 1% бюджета, и только малая часть этих средств предназначается для инспекции труда.⁷ Хотя не существует общепринятого определения достаточности штата инспекторов (что зависит, в частности, от общей численности рабочей силы), МОТ отмечает, что разумное ориентировочное соотношение численности инспекторов и работников должно составлять 1 к 10 тыс. в промышленно развитых странах с рыночной экономикой; 1 к 15 тыс. в индустриальных странах; 1 к 20 тыс. в странах с переходной экономикой и 1 к 40 тыс. в менее развитых странах;⁸ эти показатели не выполняются в большинстве стран. Кроме того, инспекторам труда часто недоплачивают, что ставит под угрозу их независимость, и им не хватает знаний: инспекторы труда нуждаются в подготовке, чтобы они могли различать разные типы предприятий и работников, а также идентифицировать работодателей.

Некоторые развивающиеся страны выделяют системе регулирования вопросов труда менее 1% бюджета, и только малая часть этих средств предназначается для инспекции труда.

Это не единственные препятствия на пути повышения эффективности инспекции труда. Органам инспекции труда также приходится бороться с высоким уровнем коррупции и преднамеренными действиями работодателей, пытающихся избежать встреч с инспекторами труда или подорвать их авторитет;⁹ такие действия могут усиливаться, если неформальность возникает по воле работодателя.

Сфера действия инспекции труда

Полномочия инспекторов труда широко определяются в Конвенции 81 и касаются условий труда и защиты работников. На национальном уровне рамки их полномочий, как правило, закрепляются в нескольких законодательных актах. Во многих странах полномочия инспекторов труда охватывают все области трудового законодательства, а в других странах они ограничиваются определенными областями законодательства или определенными отраслями. Так, в одних странах полностью или частично исключаются работники сельского хозяйства.¹⁰ В других применение трудового законодательства ограничивается предприятиями определенного размера или с определенным оборотом.¹¹

Основное внимание инспекторы труда уделяют охране благополучия и здоровья работников, санитарным условиям, безопасности и гигиене труда, а также предупреждению дискриминации на рабочем месте, свободе объединения и социальному обеспечению. Все чаще они решают такие вопросы, как миграция и пресечение использования детского труда. Инспекторам часто предоставляются полномочия в самых разных областях, в том числе в урегулировании индивидуальных и коллективных трудовых споров, консультировании по вопросам безопасности и гигиены труда, регистрации организаций работодателей и работников, профессионально-технической подготовке, расчете размера выходного пособия, выдаче разрешений на работу и проверке законности трудоустройства – зачастую во взаимодействии с другими административными органами. Как отметил Комитет экспертов, все обязанности, непосредственно не связанные с условиями труда, не должны препятствовать деятельности в этой области. В частности, Комитет экспертов подчеркнул, что на инспекторов труда не должны возлагаться никакие обязанности по борьбе с нелегальной иммиграцией, так как они могут противоречить их обязанности контролировать условия труда.¹²

7 von Richthofen. 2002. p. 146.

8 Для получения дополнительных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2006b, *Strategies and practice for labour inspection*, para. 13.

9 Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau, 2007, p. 39.

10 МОТ 2006а, с. 16 и 18.

11 МБТ. 2006а, с. 9.

12 МОТ 2008. Доклад III(1а). Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, МКТ, 97-я сессия, Женева: МОТ, Конвенции 81, замечание (Франция). На эту тему см. главу о недекларируемой занятости в ЕС и МОТ 2010, *Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme*, рабочий документ № 7 (Женева).

Существенная задача связана с внесением ясности в законодательство, если оно носит неполный, непоследовательный, туманный или устаревший характер, либо если в нем не содержится определений.

Труд в частных домах, в сельском хозяйстве и на ММП создает особые трудности для органов инспекции труда в борьбе с детским и принудительным трудом.

■ **Уточнение закона.** Одной из главных задач государства является внесение ясности в законодательство. Инспекторы труда должны сами разбираться в законодательстве, чтобы объяснять его другим и претворять в жизнь его положения, а это может оказаться трудной и даже непосильной задачей, если законодательство носит неполный, непоследовательный, туманный или устаревший характер, либо если в нем не содержится определений.¹³ Инспекторы должны получать четкие инструкции от правительства и социальных партнеров о приоритетных проверках и действиях, которые они должны предпринять в случае выявления нарушений, стремясь обеспечить баланс между сдерживанием и повышением уровня риска для работников.¹⁴ Несмотря на широкое признание того, что инспекторам скорее необходимо стимулировать диалог и обмен информацией, чем налагать штрафы,¹⁵ доверие к системе инспекции труда зависит от наличия эффективных и сдерживающих санкций. В большинстве стран за нарушения законодательства, на страже которого стоят инспекторы труда, предусмотрены штрафы и наказания в виде лишения свободы, которые должны быть достаточными, чтобы оказывать сдерживающее воздействие. Однако во многих странах эти санкции не применяются на практике.¹⁶

■ **Преодоление конкретных трудностей.** Часто заявляется, что проблемы несоблюдения трудового законодательства и, как следствие, проблемы неформальной занятости особенно остро стоят в сфере домашнего, надомного и сельского труда, а также в секторе ММП.¹⁷ Это как раз те отрасли, где инспекция труда сталкивается с особыми трудностями. Инспекторам труда особенно сложно выполнить проверку, когда местом работы является частный дом – например, когда речь идет о домашнем или надомном труде – поскольку это посягает на право на частную жизнь. Что касается труда в сельском хозяйстве, то проверка может стоить очень дорого и занять много времени, если работники разбросаны на большой территории; кроме того, трудности могут возникнуть в случае, если работники нанимаются на время или на сезон. Как заявляют некоторые страны, ратификация Конвенции 129 для них не уместна, потому что сельскохозяйственная деятельность в основном осуществляется в неформальной экономике.¹⁸ Инспекция труда также сталкивается с трудностями в секторе ММП, ввиду того что такие предприятия часто незарегистрированы и их нелегко распознать (см. главу о ММП и трудовом законодательстве и о неформальных предприятиях). Трудности возникают и в отношении принудительного труда¹⁹ и детского труда, особенно в его наихудших формах, которые скрыты от глаз. Инспекторам труда тяжело и опасно самим бороться с торговлей людьми, проституцией и порнографией, которые требуют осуществления мер контроля на улицах, в аэропортах и на границе.

Борьба с детским трудом посредством инспекции труда

Международное трудовое право наделяет инспекторов труда ясными полномочиями по инспектированию и обеспечению соблюдения трудового законодательства в отношении детей. Например, в статье 3(а) Конвенции 81 среди основных функций системы инспекции труда называется «обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности работников в процессе их работы, как, например, положений об (...) использовании труда детей и подростков». В рамках программы ИПЕК опубликованы материалы, касающиеся вопросов инспекции и детского труда, в том числе руководство для инспекторов труда в целях искоренения детского труда (2002 г.), учебное пособие для инспекторов труда (2005 г.) и комплект технических материалов (2005 г.). Более того, учитывая трудности, с которыми сталкиваются инспекторы труда в неформальной экономике, специалисты ИПЕК разработали «системы мониторинга детского труда», которые «дополняют глаза и уши» инспекторов местными группами наблюдателей, что позволяет точнее определять масштабы использования детского труда (см. МОТ 2005).

13 Для получения более подробных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2002, Достойный труд и неформальная экономика, с. 13.

14 Daza. 2005, p. 20.

15 Casale, Sivananthiran, Daza, and Mar (eds.). 2006, p. 11.

16 МОТ 2006а, пп. 292-306.

17 См., например, Casale, Sivananthiran, Daza and Mar. 2006, p. 3.

18 См. МОТ 2006а, п. 357, где речь идет об Индонезии.

19 Для получения более подробных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на пособие МОТ по вопросам инспекции труда в отношении принудительного труда и торговли людьми (Andrees, 2008).

Необходимо развивать сотрудничество между министерствами труда и гражданским обществом, работодателями и профсоюзами, особенно когда инспекционной деятельности государственных органов недостаточно. Желательно развивать и сотрудничество на региональном и международном уровнях с целью принятия согласованных, коллективных мер в защиту все более уязвимой транснациональной рабочей силы, которая зачастую нанимается на условиях, не регулируемых системами права.²⁰

Финансирование и совершенствование действенной системы инспекции труда, несомненно, зависит от политической воли; основные шаги в этом направлении, предусмотренные в Конвенции 81, остаются весьма актуальными по сей день (см. вставку ниже).

Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)

Принципы эффективной инспекции труда

- Инспекция труда должна быть организована как система (статья 1), распространяющаяся на все предприятия, где инспекторы труда обязаны обеспечить применение положений законодательства, относящихся к условиям труда и охране работников (статья 2).
- Она должна обеспечить применение основных положений законодательства, например, о продолжительности рабочего дня, заработной плате, безопасности труда, здравоохранении и благосостоянии, использовании труда детей и подростков и по другим подобным вопросам (статья 3.1).
- Инспекторы труда должны обеспечивать работодателей и работников информацией и рекомендациями о средствах соблюдения законодательных положений и доводить до сведения компетентного органа власти факты нарушений или злоупотреблений, которые не подпадают под действие существующих законодательных положений (статья 3.1).
- Инспекция труда находится под наблюдением и контролем центральной власти (статья 4.1).
- Содействие должно оказываться в целях развития эффективного сотрудничества с другими государственными службами и частными учреждениями, обеспечивающими защиту работников, а также с работодателями и работниками и их организациями (статья 5).
- Персонал инспекции труда состоит из государственных служащих, которым гарантируется стабильность занятости независимо от изменений в правительстве и неправомерного внешнего влияния (статья 6).
- Инспекторы труда набираются исключительно на основании пригодности кандидата к выполнению задач, которые будут на него возложены, и проходят соответствующую подготовку для осуществления своих функций (статья 7).
- Их штат должен быть достаточным для обеспечения эффективного осуществления этих функций с учетом, в том числе, количества, характера, размера и расположения предприятий, численности занятых на них работников, количества и сложности законодательных положений, применение которых должно быть обеспечено (статья 10).
- Инспекторам труда должны предоставляться должным образом оборудованные местные рабочие помещения и транспортные средства (статья 11).
- Им должны выдаваться соответствующие документы, удостоверяющие их полномочия (статьи 12 и 13).
- Предприятия должны инспектироваться так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений (статья 16).
- Национальным законодательством должны предусматриваться и эффективно применяться соответствующие санкции за нарушение законодательных положений, применение которых контролируется инспекторами труда, и за противодействие, оказанное инспекторам труда при исполнении ими своих обязанностей (статья 18).

Источник: МОТ 2002, с. 12

20 МОТ 2006б, п. 11.



Строительные рабочие в Каире (Египет).

- **Расширение штата органов инспекции труда**
- **Развитие партнерских отношений**
- **Новые механизмы, расширяющие охват**
- **Трехсторонние рабочие группы**
- **Разные критерии для применения штрафных санкций**
- **Использование новых технологий**
- **Целевые кампании**
- **Наращивание потенциальных возможностей и обучение**

Расширение сферы действия и защиты инспекции труда на многочисленных работников и экономические единицы неформальной экономики создает огромные трудности, однако страны принимают самые разные меры по их преодолению.

■ **Увеличение штата органов инспекции труда.** Инспекционные службы расширяются в ряде стран. За последние полтора десятилетия они увеличились в странах Латинской Америки, в том числе вдвое в Гватемале и Сальвадоре и втрое в Доминиканской Республике и Гондурасе.²¹

Среди европейских стран Франция объявила о расширении штата и повышении квалификации сотрудников инспекции; план на 2006-10 годы предусматривал прием на работу дополнительно 240 инспекторов, 420 контроллеров и 40 инженеров и врачей.²²

В Южной Африке свыше 100 новых инспекторов труда были недавно приняты на работу в рамках масштабной кампании, направленной на уменьшение большого числа проверок ограниченного масштаба и их замену на консолидированную и менее трудоемкую инспекционную деятельность. В рамках нового подхода отпала необходимость посещения одного и того же предприятия несколькими инспекторами, которые приходили один за другим, зачастую не зная о работе коллег, а порой даже давая противоречивые советы. Реализация новой стратегии требует тесного сотрудничества с работодателями и профсоюзами.²³

■ **Развитие партнерских отношений.** Многие страны тестируют инновационные подходы в целях охвата неформальной экономики. Одним из главных средств расширения сферы охвата является создание партнерств с широким кругом заинтересованных сторон. Речь идет о налаживании партнерских отношений с министерствами здравоохранения, сельского хозяйства и другими государственными ведомствами с широкой сетью на местах, о привлечении представителей местного населения в качестве партнеров по контрольной деятельности, использовании добровольных сводов правил поведения и создании трехсторонних партнерств для целей мониторинга.

Одним из главных средств расширения сферы охвата является развитие партнерских отношений с широким кругом заинтересованных сторон.

21 Для получения более подробных сведений см. ссылку в разделе «Источники» на Schrank and Piore, 2007, p. 21.

22 См. МОТ 2008. Доклад III (IA), Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, МКТ, 97-я сессия, Женева: МОТ, Конвенции 81, замечание (Франция). В 2007-08 годах штат был увеличен на 72 новых инспектора, 204 контроллера и 84 административных сотрудника (Министерство труда, социальных отношений, семьи, солидарности и городского развития, Генеральная дирекция по труду, 2009 г., L'inspection du travail en France en 2008, http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf).

23 Sivananthiram. Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East.

Для решения проблем детского труда могут потребоваться специальные механизмы, направленные на расширение сферы охвата инспекции труда.

В Бразилии создано специальное мобильное подразделение, расследующее случаи использования принудительного труда на сельских фермах.

Отдаленные предприятия проверяются силами трехсторонних рабочих групп.

■ **Новые механизмы, расширяющие охват.** Проблемы детского труда успешно решаются в ряде стран в рамках новой стратегии, нацеленной на расширение сферы охвата. Например, в Турции при поддержке ИПЕК создана новая система инспекционного контроля, направленная на расширение взаимодействия между инспекторами, с одной стороны, и работающими детьми, менеджерами и работодателями, с другой. В целях повышения уровня безопасности на производстве 108 инспекторов прошли курс обучения и полностью посвятили себя решению проблем детского труда, работая с 10 тыс. детей. Инспекторы труда собрали информацию, которая позволяет детально оценить риски и опасности, с которыми сталкиваются дети.²⁴ При содействии специалистов программы ИПЕК инспекторы труда в Танзании прошли подготовку, чтобы уметь убеждать работодателей, занятых в товарном сельском хозяйстве, не использовать труд детей на плантациях и обеспечивать им возможности для учебы. Работая вместе с представителями профсоюзов и работодателей, инспекторы труда добились успешных результатов.²⁵

Принудительный труд – еще одно явление, с которым страны борются, несмотря на его скрытый характер. В Бразилии в 1995 году была сформирована специальная мобильная инспекционная группа, состоящая из летучего отряда инспекторов труда и федеральных полицейских, которые расследуют жалобы об использовании принудительного труда в частных сельских хозяйствах. Несмотря на проблемы финансирования, эта деятельность оказалась успешной: из неволи было освобождено свыше 32 тыс. работников.²⁶ В ряде стран, включая Мексику, органы инспекции труда подготовили информационно-пропагандистские материалы для групп населения, уязвимых к принудительному труду, где содержатся сведения о правах, законах и органах, к которым следует обращаться за помощью.

В Италии корпус карабинеров по охране труда, действующий при министерстве труда, контролирует применение законодательства о труде и социальном обеспечении. Он призван бороться с незаконной и скрытой занятостью, эксплуатацией работников в «потогонных цехах», торговлей людьми и бесчеловечными условиями труда. Подразделение выявляет случаи мошенничества и незаконного вычета взносов в систему социального обеспечения. Его сотрудники обладают квалификацией как инспекторы труда и как служащие полиции. В 2005 году корпус карабинеров по охране труда провел более 24500 проверок на предприятиях со 128 тыс. работников, подав в суд иски на 10 тыс. лиц, из которых 188 были подвергнуты аресту.²⁷

■ **Трехсторонние рабочие группы.** В ряде случаев органы инспекции труда объединяются с профсоюзами и работодателями, создавая трехсторонние группы для посещения отдаленных предприятий. Так, на Филиппинах министерство труда разработало трехуровневую систему инспекции труда, в которой крупнейшие предприятия проводят самостоятельный аудит, средние и малые предприятия посещают инспекторы труда, а микропредприятия консультируют трехсторонние рабочие группы.²⁸

В Польше служба инспекции труда поддерживает партнерские отношения со службой пограничного контроля в целях пресечения случаев незарегистрированной занятости иностранцев. Районные инспекторы труда информируют главу краевой администрации о случаях использования труда незарегистрированных или неверно зарегистрированных работников.²⁹ Кроме того, органы инспекции труда заключили соглашения о сотрудничестве с другими государственными органами. В результате в 2008 году было выпол-

24 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2006а, с. 16.

25 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2002. Достойный труд и неформальная экономика.

26 См. ссылку в разделе «Источники» на Andrees, 2008, *Forced Labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, p. 22; Costa, 2009, pp. 79-83.

27 Там же., p. 30.

28 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ. Неформальная экономика: обеспечение перехода к формализации, Трехсторонний межрегиональный симпозиум по проблемам неформальной экономики.

29 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2010, *Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme*, p. 24.

нено 662 проверки, из них 180 по запросам окружных служб занятости, 99 по запросам полиции, 87 по запросам краевых служб занятости и 76 по запросам налоговых органов.³⁰

■ **Разные критерии для применения штрафных санкций.** В ряде стран действуют разные критерии для применения санкций. Например, в трудовом кодексе Чили предусмотрены разные штрафы в зависимости от размера предприятия – чем больше пострадавших работников, тем выше штраф.³¹

■ **Использование новых технологий.** В индийском штате Махараштра, в районе Тана, готовится экспериментальный этап кампании, направленной на расширение охвата системы охраны труда на неорганизованный сектор, в котором занято почти 93% всей рабочей силы штата. Главной инновацией является компьютеризированная система управления рынком трудом, которая обеспечит связь между предприятиями, работниками, банками и департаментом труда. С ее помощью работодатели смогут в режиме реального времени заполнить все формы, необходимые для получения и продления лицензии; тем самым устраняются несколько бюрократических звеньев и одновременно обеспечивается соблюдение закона. Что касается работников, то они получают доступ к финансовой системе, поскольку для них будут открыты банковские карты и счета для перечисления заработной платы. У департамента труда появится возможность отслеживать информацию о выплаченных суммах зарплаты и других заработках. Новая система будет направлять информацию инспекторам труда, автоматически оповещая их о возможных нарушениях на предприятиях, к которым могут применяться такие меры, как предупреждения, проверки и судебное преследование. Можно надеяться, что она позволит распространить действие законодательства на работников, которые находятся за рамками закона о фабричном производстве.

■ **Целевые кампании.** Целевые кампании очень эффективны. В 2003 году Аргентина приняла национальный план по легализации работников, в котором использовались данные, полученные инспекторами труда, вместе с данными об уплате взносов в систему социального обеспечения. В случае упорядочения статуса работников снижается сумма штрафа, который обязательно заплатить предприятие. В результате выполнения плана 24% работников предприятий, которые посетили инспекторы труда, легализовали свой статус.³² Однако проверки проводятся на предприятиях, способных платить взносы в систему социального обеспечения, чтобы не наказывать предприятия формальной экономики, испытывающие финансовые затруднения.³³ Тем не менее, это шаг в правильном направлении.

■ **Наращивание потенциальных возможностей и обучение.** Часто считается, что задача инспекторов труда сводится только к применению санкций. При всем значении санкций, которые дают ясно понять, что определенные действия терпеться не будут, функции инспекторов труда шире – они предполагают информирование и консультирование работодателей и работников о том, как должно обеспечиваться выполнение требований законодательства в соответствии с положениями Конвенции 1947 года (81). Необходимо применять ступенчатый подход, что требует хорошо подготовленных инспекторов труда и четких правовых рамок. В каждой ситуации инспекторы труда должны уметь принять решение о том, что лучше предпринять для обеспечения выполнения положений законодательства.

Методы просвещения, убеждения и обеспечения прозрачности и участия оказались особенно успешными для налаживания связей с неформальной

В Чили используются разные критерии для назначения штрафных санкций.

В функции инспектора труда входит информирование и консультирование работодателей и работников о том, как следует обеспечить выполнение требований законодательства.

В ряде стран инспекция труда нацелена на обучение, убеждение и обеспечение прозрачности и участия.

³⁰ Там же., п. 15.

³¹ См. ссылку в разделе «Источники» на Codig del Trabajo, 2002, http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096_recurso_2.pdf. См. также Reinecke and White, 2004, p. 138.

³² См. Vega Ruiz, 2009, p. 30.

³³ <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/metodologia.asp>

экономикой. Так, в Финляндии, Франции и Нидерландах кампании служб инспекции труда включают в себя информационно-просветительские акции для фермеров, их работников и семей с особым вниманием к наиболее серьезным производственным факторам риска.³⁴ В 2001 году у инспекторов труда в Чили появилась возможность не штрафовать предприятия менее чем с 9 работниками, а организовывать для них бесплатное обучение. Если работодатель не может воспользоваться этой альтернативой чаще одного раза в год, он должен подать заявление об отмене штрафа в обмен на устранение связанного с ним нарушения. Если работодатель отказывается от посещения учебного курса, он обязан заплатить штраф со 100% пеней.³⁵ В Перу, согласно положению раздела 5 законодательного декрета № 910 от 16 марта 2001 года о претворении в жизнь генерального закона об инспекции труда и защите работников, инспекторы труда должны предоставлять превентивные технические рекомендации работодателям и работникам неформального сектора.³⁶



Изготовление спичек, Индия.

34 МОТ 2006а, п. 260.

35 <http://www.dt.gob.cl/1601/article-60629.html>

36 МОТ 2006а, п. 87.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться. дублироваться.

Акты МОТ

Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)

Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129)

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Рекомендация 1947 года об инспекции труда (81)

Рекомендация 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (82)

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

Соответствующие публикации

Andrees, B. 2008. Forced Labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf

Casale, G., A.; Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006, Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy, (Geneva, ILO/IIRA).

Chacaltana, J. 2003. Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru, SEED Working Paper No. 56, (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm

Costa, P.T.M. 2009. Fighting forced labour: the example of Brazil, Special Action Programme to Combat Forced Labour, (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_111297.pdf

Daza, J.L. 2005. "Labour inspection and the informal economy", Labour Education, Vol. 3-4, No. 140-141, pp. 15-21.

Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81 (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm

Hirose, K.; B.C. Vitasa. 2007. Implementation of the Labour Standards Enforcement Framework in the Philippines, рабочий документ № 14, Субрегиональное бюро МОТ для стран Юго-Восточной Азии и Тихого океана (Манила, Филиппины, МОТ).

MOT 2006. Доклад III (часть IV), Общий обзор докладов, касающихся Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Рекомендации 1947 года об инспекции труда (81), Рекомендации 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях **(82), Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Рекомендации 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (133), Международная конференция труда (МКТ), 95-я сессия (Женева).**

<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

MOT 2006b. Strategies and practice for labour inspection, Административный совет, 297-я сессия, GB.297/ESP/3 (Женева).

<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

MOT 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, Labour Administration and Labour Inspection Programme (Lab/Admin), рабочий документ № 7 (Женева: МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Direction générale du travail. 2009. L'inspection du travail en France en 2008

http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf

Reinecke, G.; S. White. 2004. Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs (Женева).

Schrank, A.; M. Piore. 2007. Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America, Estudios y Perspectivas, United Nations and CEPAL (Мексика: Организация Объединенных Наций).

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>

Vega Ruiz, M. L. 2009. Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina : el papel central de la inspección del trabajo, Lab/ admin, Working Document Number 1 (Женева: МБТ).

Учебные пособия и руководства

Andrees, B. 2008. Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf

Международное бюро труда (МБТ) 2002. Combating child labour: A handbook for labour inspectors (Женева).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2619>

—. 2005. Guidelines for developing child labour monitoring (CLM) processes (Женева).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=1500>

von Richthofen, W. 2002. Labour Inspection: A guide to the profession (Женева: МБТ). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте Департамента регулирования вопросов труда и инспекции труда МБТ
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

Ссылки

Andrees, B. 2008. Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf

Casale, G., A.; Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds). 2006, Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy, (Geneva, ILO/IIRA).

Chacaltana, J. 2003. Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru, SEED Working Paper No. 56, (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm

Daza, J.L. 2005. "Labour inspection and the informal economy", Labour Education, Vol. 3-4, No. 140-141, pp. 15-21

Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81 (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm

Международное бюро труда (МБТ) 2002. Combating child labour: A handbook for labour inspectors (Женева).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2619>

МОТ 2002. Доклад VI, Достойный труд и неформальная экономика, МКТ, 90-я сессия (Женева).

МОТ 2006. Доклад III (часть IV), Общий обзор докладов, касающихся Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Рекомендации 1947 года об инспекции труда (81), Рекомендации 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (82), Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Рекомендации 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (133), Международная конференция труда, 95-я сессия (Женева).

МОТ 2006b. Strategies and practice for labour inspection, Административный совет, 297-я сессия, GB.297/ESP/3 (Женева).

МОТ 2007. The informal economy: Enabling transition to formalization, Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy.

2008. Доклад III(1a). Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, МКТ, 97-я сессия, Женева.

Schrank, A.; M. Piore. 2007. Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America, Estudios y Perspectivas, United Nations and CEPAL, (Мексика: Организация Объединенных Наций).

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>

Reinecke, G.; S. White. 2004. Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs (Женева).

Sivananthiram, A, Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East.

Vega Ruiz, M. L. 2009. Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo, Lab/admin, рабочий документ № 1 (Женева: МБТ).

von Richthofen, W. 2002. Labour Inspection: A guide to the profession (Женева: МБТ).

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf



Пошив футбольных мячей, Сиалкот (Пакистан).

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

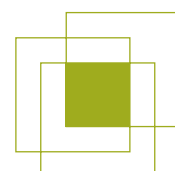
Организация, представительство и диалог



Совещание работников, Иордания.

5.1 СОЦИАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ: СОДЕЙСТВИЕ НАДЛЕЖАЩЕМУ УПРАВЛЕНИЮ В ЦЕЛЯХ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ ДЛЯ НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

■ Эта глава предваряет главы, посвященные профсоюзам, организациям работодателей и кооперативам, и поэтому отличается по структуре от других технических материалов. В ней освещается ключевая роль, которую играет социальный диалог в области демократического управления, разработки и осуществления эффективной политики в поддержку перехода в формальную экономику.



- **Слабость организации и представительства**
- **Значение социального диалога**
- **Самостоятельные, основанные на членстве организации**
- **Профсоюзы**
- **Организации работодателей**
- **Кооперативы**
- **Роль правительств в социальном диалоге**

■ **Слабость организации и представительства.** Организованность и представленность участников неформальной экономики остается серьезной проблемой. В настоящее время работники и предприниматели неформальной экономики либо исключаются из состава организаций работодателей и работников, либо представлены в них недостаточно; в ряде случаев это происходит потому, что их не рассматривают как работодателей и работников. Уязвимые группы, такие как молодежь, неимущие женщины и инвалиды, имеют наименьшее число организаций. Среди многочисленных проблем существуют и юридические ограничения: деятельность демократических, независимых, основанных на членстве организаций участников неформальной экономики порой даже не допускается местным или национальным законодательством. Это серьезный представительский разрыв обостряет дефицит других мер правовой и социальной защиты и, в свою очередь, усугубляется множественными формами дискриминации по признаку пола, этнической принадлежности, миграционного статуса и др. В Резолюции о достойном труде и неформальной экономике 2002 года указывается, что:

*«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».*¹

Как уже говорилось в предыдущих разделах, неформальная экономика охватывает широкий круг разнотипных видов деятельности и отношений, которые создают самые разные проблемы. В целом, неформальная экономическая деятельность порождается дефицитом управления. Законодательные акты и учреждения, созданные для всего населения, по той или иной причине не распространяются на тех, кто работает в неформальной экономике. Преодоление этих проблем требует решительных и эффективных действий со стороны государства. В определенных ситуациях более действенными и предпочтительными оказываются другие формы сотрудничества и самопомощи. В рамках любой стратегии необходимо создавать организации всех участников неформальной экономики – работников, самозанятых лиц и микропредпринимателей. Опыт действительно показывает, что организация – это залог успешной защиты и отстаивания интересов, а зачастую и первый шаг к разрешению проблем.

■ **Значение социального диалога.** Социальный диалог как один из ключевых механизмов эффективного управления и демократического процесса принятия решений не может происходить без создания влиятельных организаций

Что такое социальный диалог

Социальный диалог играет ключевую роль в достижении цели МОТ, связанной с расширением возможностей женщин и мужчин получить достойную и продуктивную работу в условиях свободы, равенства, безопасности и человеческого достоинства.

По определению МОТ, социальный диалог включает все виды переговоров, консультаций или просто обменов информацией между представителями правительств, работодателей и работников по вопросам, представляющим общий интерес в области экономической и социальной политики. Он может существовать в форме трехстороннего процесса, в котором государство выступает в роли официального участника диалога, или он может состоять из двусторонних отношений только между работниками и администрацией предприятий (либо между профсоюзами и организациями работодателей), в которых государство принимает или не принимает косвенное участие. Социальный диалог может координироваться на неформальной или институциональной основе, либо, как это часто происходит, на основе и того, и другого. Он может иметь место на национальном, региональном уровне или на уровне предприятия. Он может быть межпрофессиональным, отраслевым или сочетать и то, и другое.

Основная цель социального диалога – содействовать формированию

¹ Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2002. Резолюция о достойном труде и неформальной экономике.

консенсуса и демократическому участию основных заинтересованных сторон в сфере труда. Успешные структуры и процессы социального диалога могут решать важные экономические и социальные вопросы, стимулировать надлежащее управление, способствовать миру и стабильности в обществе и сфере труда, а также давать мощный стимул экономическому прогрессу.

Источник: веб-сайт социального диалога МОТ
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/>

Социальный диалог требует политической воли и приверженности, соблюдения основополагающих прав на свободу объединения и ведение коллективных переговоров.

работников и работодателей с необходимыми техническими возможностями и доступом к соответствующей информации. Социальный диалог требует политической воли и приверженности, соблюдения основополагающих прав на свободу объединения и ведение коллективных переговоров. Каждая область политики в сфере неформальной экономики, будь то профессионально-техническая подготовка или социальное обеспечение, требует, чтобы субъекты неформальной экономики могли создавать организации, выражать свои потребности и определять собственное будущее в условиях консенсуса в соответствии с поставленными социально-экономическими целями.

В последующих технических материалах (см. главы, посвященные профсоюзам, организациям работодателей и кооперативам) приводятся примеры самых разных новых инициатив участников неформальной экономики, направленных на создание организаций и повышение степени представленности. Укрепление организации и переговорных позиций можно рассматривать и как самоцель, и как одно из основных средств обеспечения достойного труда для тех, кто в настоящее время занят в неформальной экономике. Представительство и связанная с ним организация имеют большое значение для многих институтов, которые призваны преодолеть дефицит надлежащего управления в неформальной экономической деятельности. Сильные и стабильные организации могут выступать в качестве партнеров по переговорам, которые совместно с правительством могут формировать политику, необходимую для устранения дефицита достойного труда и осуществления перехода в основную экономику.

Примеры приводятся ниже, а с полным текстом можно ознакомиться в вышеупомянутых главах.

■ **Самостоятельные, основанные на членстве организации.** За последние два десятилетия наблюдается значительный рост самостоятельных основанных на членстве организаций субъектов неформальной экономики, которыми очень часто являются работающие женщины, в том числе те, кто подвергается дискриминации на основании множественных признаков, таких как этническая принадлежность и миграционный статус. Создаются организации надомных и домашних работников, уличных и рыночных торговцев, других групп городской бедноты, таких как мусорщики, и им оказывается финансовая поддержка со стороны программ помощи в области развития и женского движения. Они требуют решительных изменений в экономической и социальной политике, в том числе в политике городского планирования и развития, и решительно выступают за гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин. Эти организации создают структуры на региональном и международном уровнях и играют все возрастающую роль в мировой экономике. В соответствии со своими целями и потребностями одни организации регистрируются как профсоюзы, другие как кооперативы, а третьи остаются свободными объединениями или сетями. В некоторых случаях им удается обратить внимание международного сообщества на свою ситуацию и сформировать партнерства, выступающие за принятие международных актов, которые будут содействовать их продвижению к цели достойного труда. Принятие *Конвенции 1996 года о надомном труде (177)* и *Рекомендации 184* стало вехой на пути к признанию и обеспечению правовой защиты некоторых из этих работников, а недавно принятые международные акты в отношении домашнего труда, т.е. *Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189)* и *Рекомендация 201*, позволяют надеяться, что еще один крупный сегмент неформальной экономики сможет постепенно перейти в формальную среду (см. главы, посвященные домашнему труду и надомному труду).

■ **Профсоюзы.** Во все исторические времена профсоюзы неизменно защищали обездоленных. Новое давление глобализации, либерализации и аутсорсинга, которые подорвали стабильность занятости и доходов в формальной экономике развитых и развивающихся стран, наделили их новыми

полномочиями на организацию и представительство. Отвечая на новые вызовы, профсоюзы стремятся взять под свое крыло работников, не по своей воле оказавшихся в неформальной экономике. Однако им приходится преодолевать серьезные трудности. Работники часто заняты на небольших, разбросанных на большой территории предприятиях. Для достижения своих целей профсоюзам часто приходится преодолевать и значительные юридические препятствия. Помимо неформальной занятости, все больше работников нанимается на законных условиях, в которых, однако, им не предоставляется адекватная защита. Профсоюзы выступают против форм труда, которые все больше зависят от аутсорсинга, субподряда и использования случайных и нестабильных форм занятости в глобальных системах поставок. Равенство обращения и недопущение дискриминации в отношении работников, нанимаемых агентствами занятости, и других работников, нанимаемых на краткосрочной основе, – это одна из проблем, которые решают профсоюзы. Они выступают против нестабильных форм занятости, от которых несоразмерно страдают женщины и уязвимые работники-мигранты в условиях глобального экономического кризиса. В МОТ началась важная политическая дискуссия по вопросу о трудовом правоотношении (см. главу об индивидуальном трудовом правоотношении). Одновременно профсоюзы подготовили целый ряд мер, направленных на организацию неформальных работников путем их привлечения в существующие профсоюзы, создания новых профсоюзных структур либо путем сотрудничества с другими организациями.

Успешные стратегии сочетают в себе предоставление услуг работникам неформальной экономики одновременно с их организацией и вовлечением в профсоюзную деятельность. Профсоюзы осознают, что убедительным аргументом для привлечения неорганизованных работников является их опыт и знания в таких технических областях, как безопасность и гигиена труда. Кроме того, они разработали инновационные стратегии, направленные на распространение базовых услуг системы социального обеспечения на группы работников неформальной экономики. Опираясь на свою легитимность и влияние, профсоюзы ведут переговоры с национальными и местными властями, в частности, с муниципальными и местными органами самоуправления.

■ **Организации работодателей.** Выполняя свою представительскую функцию, организации работодателей в первую очередь отстаивают интересы крупных предприятий формальной экономики. Большинство организаций работодателей, как правило, не представляют собственников экономических единиц неформальной экономики, не в последнюю очередь потому, что организации работодателей оказывают платные услуги. Но они признают, что им принадлежит важная роль в проведении просветительской деятельности и разработке политики, которая может обеспечить равные условия для деятельности предприятий. Благоприятные условия для частного сектора, в том числе упрощенные процедуры регистрации и соответствующие нормативные правила, могут убеждать компании оставаться в формальной экономике, одновременно обеспечивая более справедливое распределение налогов и ответственности за социальное обеспечение. Организации работодателей понимают, что отсутствие гласности и организации создает серьезное препятствие для изменения политики и технической поддержки, в которых нуждаются предприниматели неформальной экономики. Поэтому они выступают за укрепление потенциальных возможностей микропредприятий и малых предприятий, оказание им большего объема технических услуг и расширение связей между предприятиями в рамках систем поставок с целью увеличения их прибылей и улучшения их технического состояния. Организации работодателей также играют важную роль в трехстороннем диалоге, который позволяет оказывать практическое содействие малым и микропредприятиям. Все чаще транснациональные компании принимают меры, предусмотренные рамочными соглашениями с глобальными профсоюзами, инициативами в области корпоративной социальной ответственности и партнерствами

Профсоюзы подготовили целый ряд мер, направленных на организацию неформальных работников.

Организации работодателей все больше осознают важную роль, которую они могут играть в информационно-просветительской деятельности, формировании политики, оказании технического содействия и укреплении потенциала предприятий неформальной экономики.

Кооперативы являются важной отправной точкой на пути к формальной экономике; их регистрация означает, что они становятся юридическими лицами.

за высокую этику и справедливость в сфере торговли, с целью обеспечения прозрачности и достойных условий труда в системах поставок.

■ **Кооперативы.** Еще одной эффективной формой организации, основанной на членстве и на принципах демократического управления, являются кооперативы. Они находятся в совместной собственности членов и осуществляют производственную деятельность в их интересах. Кооперативы знаменуют собой и важный шаг на пути к формальной деятельности: появляясь как неформальные структуры, они, преодолев разные препятствия, могут развиваться до уровня предприятий, часто зарегистрированных. Как юридические лица они становятся частью формальной экономики. Кооперативы создаются не только как сберегательные и кредитные объединения в соответствии с историей и традициями, но и как другие типы предприятий, призванные повысить доходы и производительность своих членов и помочь работникам неформальной экономики в упорядочении своего статуса и обретении защиты.

Правительства, работодатели и профсоюзы все больше сходятся во мнении о том, что кооперативы – это одна из главных частей любой стратегии развития, потому что они ориентируются на интересы своих членов и обеспечение им возможностей получения стабильного дохода. МОТ посредством своей кооперативной программы совместно с Международным кооперативным альянсом приступили к осуществлению новой кампании «Сотрудничество как средство борьбы с бедностью»; в ее основе лежат инициативы, направленные на оказание помощи мелким субъектам неформальной экономики в создании кооперативов. Хотя глобализация создает новые сложности, последние продолжают создавать кооперативы, открывая себе доступ к рынкам, повышению доходов и стабильности.

В соответствующих главах содержатся более подробные сведения о мерах, нацеленных на повышение степени представленности участников неформальной экономики. Следует еще раз подчеркнуть, что эти инициативы, направленные на создание сильных, независимых организаций в неформальной экономике, закладывают фундамент, на котором должна формироваться политика в отношении неформальной экономики. Демократический процесс принятия решений о стратегии расширения регулируемой занятости может происходить на основе участия в социальном диалоге, особенно на национальном уровне. Он позволяет пересматривать национальное законодательство и практику с целью создания инклюзивной и благоприятной среды, способствующей интеграции неформального труда в формальные системы защиты и поддержки.

Правительствам отводится важнейшая роль в создании благоприятных условий для социального диалога.

■ **Роль правительств в социальном диалоге.** Правительствам принадлежит ключевая роль в создании благоприятных условий для социального диалога. Такие условия означают и благоприятную правовую среду, обеспечивающую всем работникам и работодателям, независимо от того, где они работают, возможность свободно и не опасаясь репрессий осуществлять свое право на свободу объединения и введение коллективных переговоров (см. главу, посвященную международным трудовым нормам). Помимо обеспечения этих прав, государство должно также обеспечивать условия и механизмы для проведения диалога, в том числе на уровне национальной политики. Именно посредством таких демократических механизмов можно прийти к действенным и устойчивым решениям, которые помогут в достижении цели преодоления неформальности.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Основополагающие конвенции

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lann- -en/index.htm>

Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)

Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)

Конвенция 1930 года о принудительном труде (29)

Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105)

Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138)

Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182)

Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100)

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111)

Директивные конвенции

Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)

Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129)

Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122)

Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).

Другие соответствующие конвенции:

Конвенция 1921 года о праве на объединение в сельском хозяйстве (11)

Конвенция 1947 года о праве на объединение на территориях вне метрополии (84)

Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)

Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)

Конвенция 1971 года о представителях трудящихся (135)

Конвенция 1975 года об организациях сельских трудящихся (141)

Конвенция 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151)

Конвенция 1981 года о коллективных переговорах (154)

Рекомендации:

Рекомендация 1951 года о коллективных договорах (91)

Рекомендация 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (92)

Рекомендация 1952 года о сотрудничестве на уровне предприятия (94)

Рекомендация 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (113)

- Рекомендация 1967 года о связях на предприятии (129)
- Рекомендация 1967 года о рассмотрении жалоб (130)
- Рекомендация 1971 года о представителях трудящихся (143)
- Рекомендация 1975 года об организациях сельских трудящихся (149)
- Рекомендация 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (159)
- Рекомендация 1981 года о коллективных переговорах (163)

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте Сектора социального диалога МБТ

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/>

Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 1998 г.
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

MOT 2002. Резолюция о достойном труде и неформальной экономике. Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Соответствующие публикации

Chen, M. Jhabvala, R. Lund, F. Supporting workers in the informal economy : A Policy Framework, рабочий документ о неформальной экономике, Сектор по вопросам занятости (МБТ, Женева)
<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Jhabvala-Lund-Supporting-Workers-policypaper.pdf>

MOT 2006. Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_090632.pdf

MOT 2008. Свобода объединения: Извлеченные уроки. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации MOT об основополагающих принципах и правах в сфере труда. Доклад Генерального директора, 2008 г.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_096122/lang--en/index.htm

MOT 2011. The Global Crisis, Causes, Responses, Challenges. (МБТ, Женева)
http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_155824/lang--en/index.htm

Пособия и руководства

MOT 2004. Promoting National Social Dialogue: An ILO Training Manual (МБТ, Женева)
<http://www.ilocarib.org.tt/images/stories/contenido/pdf/SocialDialogue/promote.pdf>

MOT 2004. Positive Action, Reducing Poverty through Social Dialogue: A Guide book for Trade Unions and Employers' organizations. Sub regional Office for East Asia and Bangkok (MOT, Бангкок)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_214_en.pdf

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. **Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных**

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. **Политика, содействующая переходу в формальную экономику**

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) **Международные трудовые нормы**

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) **Конкретные группы**

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) **Регулирование вопросов труда**

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

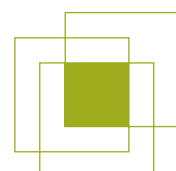
Организация, представительство и диалог



Учебный курс Экспортной конфедерации Филиппин для женщин-предпринимателей, Филиппины.

5.2 РОЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ РАБОТОДАТЕЛЕЙ И АССОЦИАЦИЙ МАЛОГО БИЗНЕСА

■ Данная глава посвящена важной роли, которую могут играть организации работодателей в изменении политики в целях содействия переходу в формальную экономику. Несмотря на то что организации работодателей, как правило, ориентируются на крупные формальные предприятия, они все активнее участвуют в информационно-просветительской, исследовательской и консультационной деятельности, касающейся неформальной экономики, и оказывают помощь предпринимателям неформальной экономики по вопросам соблюдения правовых и трудовых норм, а также норм в области безопасности и гигиены труда. Поэтому им принадлежит важнейшая роль в преодолении неформальности.



- **Организации работодателей и неформальность**
- **Микропредприятия, малые и средние предприятия**
- **Несоблюдение законодательства и недобросовестная конкуренция**
- **Разнообразие форм экономической деятельности**
- **Особенности проявлений неформальности на предприятиях**
- **Изменение структуры производства**

■ **Организации работодателей и неформальность.** Организации работодателей обычно состоят из представителей крупных предприятий. Поэтому их политика в области трудовых отношений, например, по вопросам национальной заработной платы и коллективных соглашений, в наибольшей степени отражает позицию крупных предприятий формальной экономики. Членство в них основано на взносах в обмен на услуги. Организации работодателей оказывают своим членам представительские и непосредственные услуги и отстаивают общие интересы делового сообщества путем проведения информационно-просветительских кампаний и социального диалога с правительствами и организациями работников. Прямые услуги, такие как информирование, обучение и консультирование, помогают предприятиям-членам повышать производительность и сокращать расходы. Одна из основных функций организаций работодателей – лоббировать власть в пользу принятия политики, обеспечивающей, что действия третьих сторон (правительства, профсоюзов и общественности в целом) не препятствуют эффективной и конкурентной деятельности предприятий. Поэтому хотя организации работодателей не представляют предпринимателей неформальной экономики непосредственно отчасти из-за платного характера своих услуг, они находятся в выгодном стратегическом положении, чтобы готовить рекомендации о решении проблем неформальной экономики и взаимодействии с ее предпринимателями.

■ **Микропредприятия, малые и средние предприятия.** Организации работодателей все острее осознают экономический вклад неформальной экономики. Кроме того, они понимают, что если они представляют интересы только крупных предприятий, они замыкаются на малой части экономики. Микропредприятия, малые и средние предприятия, несмотря на небольшой размер каждого из них, составляют значительную часть всех предприятий: около 65-70% в странах с низкими, средними и высокими уровнями доходов.¹ Более того, одним из следствий глобализации является расширение связей между неформальной и формальной экономикой (см. вставку ниже).

Несмотря на то что организации работодателей не представляют предпринимателей неформальной экономики непосредственно, они находятся в выгодном положении, чтобы готовить рекомендации о решении проблем неформальной экономики и взаимодействии с ее предпринимателями.

Микропредприятия, малые и средние предприятия, несмотря на небольшой размер каждого из них, составляют значительную часть всех предприятий: около 65-70% в странах с низкими, средними и высокими уровнями доходов.

¹ См. ссылку в разделе «Источники» на Vandenberg, Paul, (n.d). "The contribution of SMEs to employment and output." *Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations*. Женева: МОР.

Связи между неформальными и формальными предприятиями

Для понимания связей между неформальными и формальными предприятиями важно учитывать характер производственной системы, посредством которой они связаны. Дело в том, что характер этой связи, в частности, распределение полномочий (в отношении условий и результатов труда) и экономических рисков между неформальными и формальными предприятиями, меняется в зависимости от характера производственной системы. Например, швейное предприятие может производить одежду для открытого рынка (беря на себя часть полномочий и весь риск) или для поставщика, связанного с многонациональной компанией (беря на себя малую часть полномочий и значительную часть риска в виде расходов, не связанных с оплатой труда, потерь из-за бракованного товара и просроченных платежей). К типам производственных систем относятся:

- **Отдельные операции:** некоторые неформальные предприятия и самозанятые производители обмениваются товарами и услугами с формальными предприятиями, и эти операции можно охарактеризовать как открытый или сугубо рыночный обмен (в том смысле, что он происходит между независимыми единицами). В таких случаях обмен или операция контролируется более конкурентоспособным предприятием с точки зрения знания конъюнктуры рынка и влияния на него, а также способности внести коррективы, если сделка не состоится.
- **Подотрасли:** многие неформальные предприятия и самозанятые производители обмениваются товарами и услугами с формальными предприятиями в так называемых подотраслях, т.е. сетях, состоящих из независимых единиц, которые участвуют в производстве и распределении продукта или товара. В таких сетях отдельные единицы участвуют в сделках с поставщиками и клиентами. Условия конкретных сделок в значительной степени определяются более конкурентоспособным предприятием (как отмечено выше), а также «правилами игры» подотрасли в целом, которые обычно устанавливаются доминирующими в ней предприятиями.
- **Производственно-сбытовые системы:** некоторые неформальные предприятия и самозанятые производители, по определению, заняты надомным промышленным производством товаров в рамках той или иной производственно-сбытовой системы. Здесь условия производства в значительной степени определяются ведущей компанией – крупной национальной компанией в большинстве национальных производственно-сбытовых систем и крупной транснациональной корпорацией в большинстве глобальных систем создания стоимости. Тем не менее, основные подрядчики ведущей компании – зачастую также являющиеся формальными предприятиями – участвуют в определении условий субподряда для неформальных предприятий и работников в нижних звеньях производственно-сбытовой цепи.

Source : Chen. Martha (2007) *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*. DESA Working Paper No. 46 ST/ESA/2007/DWP/46 July 2007 pp. 7-8. http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf

Направление неформальных предприятий в основное русло экономической жизни будет способствовать равенству условий и пресечению недобросовестной конкуренции.

■ **Несоблюдение законодательства и недобросовестная конкуренция.** Интересам организаций работодателей, бесспорно, отвечает перенос потенциала расширения занятости и создания материальных благ из маргинальных видов экономической деятельности, в настоящее время осуществляемых в неформальной экономике, в основную экономику. Не в последнюю очередь это связано с созданием равных условий, которые могут обеспечить и более справедливое распределение ответственности в сфере налогообложения и социальной защиты. Крупные предприятия неформальной экономики, не соблюдающие нормативных требований и уклоняющиеся от соответствующих расходов, нечестно конкурируют с формальными предприятиями. Недоимки государственной казны серьезно препятствуют расширению социальной защиты и других систем, имеющих жизненное значение для национального развития и экономического роста, таких как здравоохранение и образование.²

² См. ссылку в разделе «Источники» на Международную организацию работодателей (МОП), 2006. «The Informal Economy – The Employers' Approach» (Женева, 2006 г.).

Более того, цели политики, способствующей переходу в формальную экономику, часто пересекаются с целями политики, направленной на создание благоприятных условий для развития частного сектора.³ Например, меры, связанные с упрощением процесса регистрации, снижением операционных издержек и совершенствованием административных процедур, имеют двойной эффект стимулирования перехода в формальную экономику и создания условий, благоприятствующих росту действующих предприятий.

■ **Разнообразие форм экономической деятельности.** На пути к неформальной экономике стоят огромные препятствия. Серьезные сложности связаны с разнообразием форм экономической деятельности и большим количеством малых предприятий и samozанятых предпринимателей. В политике необходимо учитывать конкретные национальные условия и разные уровни развития предприятий неформальной экономики – от деятельности на грани выживания до организованных мелких торговцев и мелких производителей товаров и услуг, иногда связанных с глобальными системами создания стоимости.

В последнее время некоторые организации работодателей расширили свою деятельность, включив в нее малые и средние предприятия (МСП),⁴ и проводят упреждающую политику, содействующую развитию формальных видов деятельности. Однако их структуры и службы зачастую формируются без учета конкретных нужд малых предприятий и многообразия предпринимателей неформальной экономики. Когда организации работодателей оказывают поддержку малым предприятиям, они, как правило, ориентируются на верхушку группы малых предприятий или микропредприятий. В их общей политике и мерах поддержки МСП вниманием часто обделяются малоимущие и уязвимые группы, включая женщин, представителей этнических меньшинств и трудовых мигрантов.

■ **Особенности проявлений неформальности на предприятиях.** Еще один аспект неформальности связан с тем, что предприятия могут действовать преимущественно на формальных принципах, но при этом избегают финансовой и социальной ответственности, зачастую из-за слабости правоприменительной практики. Предприятия могут нанимать часть работников на формальных условиях со всеми вытекающими из этого правами и преимуществами и большую группу случайных и временных работников без гарантий занятости и других прав. Поэтому неформальность часто не имеет очерченных контуров на предприятиях, где существуют значительные серые зоны (см. также главу, посвященную работникам-мигрантам).

■ **Изменение структуры производства.** Крупным предприятиям также приходится иметь дело с последствиями меняющихся производственных структур. В последние десятилетия наблюдается рост аутсорсинга, особенно в развивающиеся страны, которые могут конкурировать друг с другом за прямые иностранные инвестиции, снижая производственные затраты и заработную плату. Когда глобальная система создания стоимости заканчивается детским трудом и/или тяжелыми условиями труда и сдельными расценками зависимых надомников, раскрытие этих фактов средствами массовой информации и группами потребителей может нанести серьезный ущерб репутации компании, стоящей во главе системы, и доверию к ней со стороны потребителей. Перед многими компаниями стоят огромные задачи по расчистке своих систем поставок, которые уходят глубокими корнями в неформальную экономику. Несмотря на определенный эффект инициатив в области корпоративной социальной ответственности и торговой этики, они редко способны проникнуть глубже первых нескольких слоев субподряда и аутсорсинга.

В политике необходимо учитывать конкретные национальные условия и разные уровни развития предприятий неформальной экономики.

Перед многими компаниями стоят огромные задачи по расчистке своих систем поставок, которые уходят глубокими корнями в неформальную экономику.

³ Там же.

⁴ МОР (без даты). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: МОР.



Мастерская по ремонту обуви в Каире (Египет).

- Информационно-разъяснительная деятельность в целях улучшения условий регулирования
- Сервисные центры, обслуживающие микропредприятия по вопросам управления фондом заработной платы и перечисления взносов в систему социального обеспечения
- Информационные и консультационные услуги
- Создание сетей и установление связей между предприятиями
- Разработка программы лоббирования государственных органов
- Создание стимулов для перехода в формальную экономику
- Обучение и консультации по вопросам производительности и рынков
- Повышение представленности малых предприятий в организациях работодателей
- Участие в деятельности трехсторонних органов в целях содействия сокращению масштабов бедности
- Корпоративная социальная ответственность в рамках всей системы поставок

В последние годы Международная организация работодателей (МОП) в сотрудничестве с МОТ разработала программные документы и технические руководства, чтобы помочь организациям работодателей в налаживании связей с малым и средним бизнесом, а также с неформальной экономикой. Организации работодателей прилагают усилия в поддержку малых предприятий и предпринимателей неформальной экономики. Ниже раскрываются различные подходы к неформальной экономике; некоторые из них относятся конкретно к малым предприятиям, но они в равной степени касаются и неформальной экономики.

Организациями работодателей принимаются следующие меры:

- действия, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы, в частности, на упрощение порядка регистрации предприятий
- создание сервисных центров для оказания помощи предприятиям в управлении производством и кадрами
- предоставление информации и консультаций по широкому кругу вопросов, в том числе по безопасности и гигиене труда
- налаживание связей предприятий неформальной экономики и малого бизнеса с крупными предприятиями одновременно с улучшением условий труда в рамках трудовых или договорных отношений
- содействие в разработке программы лоббирования государственных органов в интересах малых предприятий и микропредприятий
- расширение услуг для объединений предпринимателей неформальной экономики в целях повышения производительности и облегчения доступа к рынкам, финансированию, страхованию, технологиям и государственным органам
- повышение представленности малых предприятий и предпринимателей неформальной экономики в органах ассоциаций работодателей, ответственных за принятие решений.
- участие в деятельности трехсторонних органов в целях содействия сокращению масштабов бедности
- корпоративная социальная ответственность в рамках всей системы поставок.

Информационно-просветительская деятельность – один из мощных катализаторов процесса выхода из неформальности.

■ **Информационно-разъяснительная деятельность в целях улучшения условий регулирования.** Организации работодателей проводят исследования в области политики и организуют информационно-разъяснительные акции для малых и неформальных предприятий. Информационно-просветительская деятельность – один из мощных катализаторов процесса выхода из неформальности. Организации работодателей должны лоббировать государственные органы, добиваясь того, чтобы их нормативные предписания, а также собственные услуги организаций работодателей, обеспечивающие защиту, легальность и доступ к ресурсам, были легко понятными и доступными для самозанятых лиц и микропредприятий.

Предприятия часто остаются в тени неформальной экономики из-за обременительных требований к регистрации предприятий, налоговых обязательств и крупных отчислений в систему социального обеспечения. На пути роста неформальных предприятий могут стоять препятствия в виде регрессивных налоговых режимов, торговой политики, подвергающей дискриминации их продукцию, инвестиционной политики, благосклонной к крупным предприятиям, и финансовой политики, мешающей банкам оказывать содействие малым предприятиям в их развитии. Часто не хватает объектов инфраструктуры и связи; учреждения, призванные защищать права собственности или исполнение договорных обязательств, действуют недостаточно активно, а политика и учебные заведения в области профессионально-технической подготовки ориентируются на технологии, которые используются в крупных компаниях.

В Сингапуре представители Национальной федерации работодателей (SNEF) участвуют в деятельности государственных комитетов, где они представляют интересы и малых предприятий. Работая в этих комитетах, представители SNEF и малых предприятий анализируют влияние законодательства на малые предприятия, например, процедур регистрации и лицензирования. Федерация учредила постоянный комитет, изучающий воздействие политики и разрабатывающий рекомендации с учетом мнений своих членов. МСП уже представили несколько тысяч рекомендаций.⁵

■ **Сервисные центры, обслуживающие микропредприятия по вопросам управления фондом заработной платы и перечисления взносов в систему социального обеспечения.** Сервисные центры могут играть важную роль, содействуя микропредприятиям и неформальным предприятиям, которые в противном случае вынуждены были бы оставаться неформальными, в получении знаний о положениях законодательства, прохождении регистрации и обеспечении социальной защиты для собственников и работников. Однако эти центры не могут заменить собой задачу совершенствования режима регулирования.

В 2003 году в Болгарии в ходе подготовки к вступлению страны в ЕС был принят новый нормативный акт, обязывающий работодателей, действующих в условиях развивающейся рыночной экономики, регистрировать все трудовые договоры.⁶

Понимая, что малым предприятиям и самозанятым работникам трудно выполнять положения законодательства о труде и социальной защите с учетом объема требуемого делопроизводства и администрирования, Промышленная ассоциация Болгарии – крупнейшая организация работодателей в стране – создала службу, которая оказывает помощь членам в выполнении их юридических и налоговых обязательств. Она помогает управлять фондом оплаты труда, осуществляет расчет размера заработной платы, перечисляет взносы в систему социального обеспечения и проводит консультации по вопросам трудового законодательства. Благодаря этой помощи каждый

Промышленная ассоциация Болгарии создала сервисные центры, где представители микропредприятий и неформальных предприятий проходят обучение по вопросам законодательства, получают регистрацию и обеспечивают социальную защиту собственникам и работникам предприятий.

⁵ Dyce, 2004. *Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries.* Женева: МБТ.

⁶ МОТ и Промышленная ассоциация Болгарии, 2005. *How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services.* Будапешт: МБТ.

работодатель, независимо от размера предприятия, способен обеспечить соблюдение трудового законодательства, коллективных соглашений (если они существуют) и обязательств в области социального страхования и налогообложения. Идея создания службы заключалась в том, чтобы найти простой и доступный способ оказания содействия предприятиям и самозанятым работникам в выполнении требований социального и трудового законодательства одновременно с лоббированием государственных органов с целью принятия соответствующей политики и нормативных правил.

■ **Информационные и консультационные услуги.** В Ирландии Ассоциация малых предприятий (SFA) является членской организацией Конфедерации бизнеса и работодателей Ирландии (IBEC). Она оказывает «услуги высокого качества за низкую плату», помогая предпринимателям углублять свои знания о законодательстве, регулирующем трудовые отношения, и об эффективных методах управления. Ассоциация предоставляет информацию о передовой практике в области управления предприятиями. При поддержке государственных учреждений она подготовила ряд руководств, которые позволяют ее членам сокращать издержки, а именно:

- «Как получить деньги в срок» («How to get paid on time»): оплата услуг – важный вопрос для малых предприятий, поставляющих товары и услуги другим предприятиям;
- «Карманный справочник по вопросам безопасности и гигиены труда: от а до я» («The A-Z pocket guide to health and safety»).

Ассоциация распространяет информацию через веб-сайт, во время информационных акций, проходящих по всей стране, в публикациях по вопросам трудовых отношений, в справочниках об источниках финансирования малого бизнеса и в каталоге скидок, предоставляемых членам SFA.⁷

Организации работодателей могут предоставлять информацию и рекомендации малым предприятиям о действующем порядке регистрации предприятий или о порядке подачи заявок на участие в системе социального обеспечения, на получение кредитов и других стимулов. Федерация работодателей Ямайки (JEF) провела исследование в неформальной экономике и пришла к выводу о том, что большинство респондентов не знают о порядке регистрации предприятий. В связи с этим она рекомендовала:

- подготовить модульные учебные курсы по вопросам регистрации предприятий, включая подготовку бизнес-планов
- распространить бланки, необходимые для регистрации предприятия
- определить дальнейшую стратегию и меры, направленные на содействие регистрации предприятий, такие как мораторий на налоговые платежи в случае прохождения регистрации
- организовать информационные кампании, посвященные процессу регистрации и связанным с ней выгодам, которые получают предприятия.

■ **Создание сетей и установление связей между предприятиями.** Организации работодателей находятся в выгодном положении, чтобы содействовать налаживанию деловых связей между крупными и малыми предприятиями. В 1989 году, когда стал очевидным факт сокращения занятости в формальном секторе, Федерация кенийских работодателей (ФКЕ) приступила к расширению своего состава, принимая в члены неформальные малые предприятия. В 1991 году она одобрила стратегию взаимодействия с малыми предприятиями, нацеленную на развитие связей и субподрядных отношений между мелкими производителями (известными как джуа кали) и крупными частными предприятиями-членами ФКЕ. Студенты инженерно-технических заведений

Федерация кенийских работодателей расширила свой состав, приняв в члены неформальные малые предприятия.

⁷ MOT 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Женева: МБТ.

Организации работодателей находятся в выгодном положении, чтобы содействовать налаживанию деловых связей между крупными и малыми предприятиями.

прикреплялись к малым предприятиям для анализа производственных процессов и их оптимизации.

В этой программе приняли участие предприятия самых разных отраслей, в том числе деревообрабатывающие предприятия, пекарни, зернохранилища, аптеки, производители канцелярских товаров, предприятия розничной торговли, прачечные, транспортные предприятия, птицефабрики, мыловаренные заводы и предприятия ритуальных услуг. На многих из них использовались простейшие инструменты и методы. Студенты инженерных вузов и мелкие производители *джуа кали* составили проекты, требующие умеренных объемов инвестиций, которые демонстрировали связи вверх и вниз по производственной цепи, а также возможности по созданию рабочих мест. Один из успешных примеров связан с компанией General Motors, которая стала заказывать ранее импортируемые запчасти на местных малых предприятиях.⁸

■ **Разработка программы лоббирования государственных органов.** Организации работодателей участвуют в формировании политики, касающейся малых предприятий и микропредприятий путем:

- подготовки информационных материалов и программных документов для законодательных собраний и средств массовой информации о влиянии конкретных законов и политики на малые предприятия
- организации резонансных акций в СМИ в поддержку малых предприятий и соответствующей политики.

Ассоциация малого бизнеса Ирландии лоббирует государственные органы, защищая интересы малых предприятий. Три или четыре раза в год она выпускает информационный бюллетень на двух страницах, в котором освещаются основные проблемы, стоящие перед малыми предприятиями. Бюллетень распространяется среди всех депутатов национального собрания. Он позволяет законодателям оставаться в курсе проблем малого предпринимательства, полнее учитывать его потребности при подготовке законопроектов и в работе с избирателями. Например, при обсуждении бюджета, один из вопросов касался необходимости укрепления государственных услуг вместо более простого варианта снижения налогов. Другим вопросом был дефицит профессиональных навыков и квалификаций в определенных профессиях.⁹

Ассоциация SFA также организует резонансные кампании в СМИ в поддержку малых предприятий. Она проводит в разных городах «выездные бизнес-шоу», которые широко освещаются местными радиостанциями и газетами.¹⁰

■ **Создание стимулов для перехода в формальную экономику.** В Египте Ассоциация бизнеса Александрии входит в состав Организации работодателей Египта. Ее департамент по вопросам микрофинансирования разработал программу прогрессивного кредитования: размер кредита может быть увеличен при условии, если клиент на каждой стадии кредитного процесса предоставит дополнительные документы, удостоверяющие его личность, права собственности на имущество и его статус как налогоплательщика и участника системы социального обеспечения. Через четыре года в программе принимает участие несколько сотен клиентов.¹¹

Ассоциация бизнеса Александрии применяет меры стимулирования и многоуровневой поддержки перехода в формальную экономику.

8 MOT 2005. "Kenya: Employers' organisations taking the lead on linking the informal sector to formal Kenyan enterprises." Press Release. Международное бюро труда. Ngyangute, Charles, 2002. *Federation of Kenya Employers: Case Study*. Рабочий документ Сектора занятости по вопросам неформальной экономики. 2002/11. Женева: МБТ.

9 См. ссылку в разделе «Источники» на MOT и MOP (без даты). «Advocating for SMEs: Case Study Ireland, Informing 'backbenchers' about small enterprises.» Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: Международная организация труда и Международная организация работодателей.

10 См. ссылку в разделе «Источники» на Дусе 2004. Employers' organisations and the promotion of small and medium-sized enterprises: Practical experiences from seven countries. Женева: МБТ.

11 Административный совет МБТ. GB 298/ESP4 2007 p. 14

■ **Обучение и консультации по вопросам производительности и рынков.** Организации работодателей могут способствовать повышению уровня производительности малых предприятий и расширять их возможности на рынке.

■ **Повышение представленности малых предприятий в организациях работодателей.** По мере расширения своей деятельности на малые предприятия ряд организаций работодателей в соответствии с положениями своих уставов и членской политики обеспечивают инклюзивное, справедливое и эффективное обращение с новыми членами. С этой целью они пересматривают состав управляющих советов, структуру членских взносов и права голоса.

Организации работодателей действуют как ассоциации, членами которых являются собственники предприятий, или как федерации, членами которых являются ассоциации работодателей. МОТ определяет следующие базовые формы организации в целях включения малых предприятий:¹²

Организации работодателей как ассоциации предприятий:

- В Сингапуре малые предприятия имеют членские права наравне со всеми другими членами, если они платят те же членские взносы за тот же пакет услуг.
- На Филиппинах малые предприятия имеют членские права наравне со всеми другими членами, однако им оказывают особые услуги.

Организации работодателей как федерации, состоящие из ассоциаций:

- Малые предприятия создают ассоциации или присоединяются к существующим объединениям, которые входят в состав организаций работодателей, созданных в форме конфедераций. Эти ассоциации в разной степени взаимодействуют с неформальной экономикой. Гана показывает интересный пример того, как генеральная ассамблея организации работодателей стала представлять интересы более широкого круга участников (см. вставку ниже).
- В Ирландии малые предприятия могут стать членами ассоциации, входящей в состав организации работодателей, однако с отдельным штатом и профилем деятельности. Они платят членские взносы в размере одной трети от установленной суммы, однако получают меньший объем услуг.

Участие малых предприятий в деятельности Ассоциации работодателей Ганы

Ассоциация работодателей Ганы (GEA) была создана с целью представления интересов частного бизнеса в сфере трудовых отношений. Соответственно, вначале она выступала от имени крупных работодателей. Однако ввиду того что большинство работников Ганы не участвует в коллективных соглашениях и значительная часть предприятий действует в неформальной экономике, Ассоциации пришлось решать задачу расширения своих представительских функций на малые предприятия, при этом сохраняя основную ответственность за регулирование трудовых отношений.

Поскольку в Гане существуют ассоциации малых предприятий, действующих под эгидой Ассоциации малых предприятий, GEA приняла решение взаимодействовать с существующими организациями, подчеркивая в качестве своих основных уставных задач формализацию деятельности и соблюдение трудовых норм и норм в сфере безопасности и гигиены труда.

Участие малых предприятий в деятельности руководящего совета

Ассоциация работодателей Ганы расширила участие малых предприятий в своем руководящем совете, выделив в нем место для представителя Ассоциации малых предприятий. Руководящий совет состоит из 40 членов, представляющих группы отраслей, таких как горнодобывающая промышленность, банковский сектор и судоходство. У каждой отраслевой группы по одному или двум местам в руководящем совете, за исключением обрабатывающей промышленности (7 членов) и торговли (4 члена). Малые предприятия были представлены соответствующими

12 Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni, and Janice Burn, 2005. «Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal.» *Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age*. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA.

отраслевыми группами и отдельно группой МСП, которой было выделено одно место. Тем не менее, по мнению Ассоциации работодателей Ганы, этого было недостаточно. В ноябре 2002 года руководящий совет предоставил Ассоциации малых предприятий дополнительное место, на которое оно назначает своего представителя по собственному усмотрению. Это потребовало внесения поправки в устав, которая была одобрена генеральной ассамблеей в том же году. Представители малых предприятий должны оценивать свои потребности и вносить предложения о мерах, направленных на оказание содействия неформальным предприятиям в целях формализации их статуса.

Бюро и службы поддержки МСП

При Ассоциации было создано бюро по вопросам МСП, которое служит контактным центром внутри организации по вопросам, относящимся к малым предприятиям. Ассоциация использует существующих поставщиков услуг с соответствующим опытом, не создавая никаких новых служб.

Взаимодействие с неформальной экономикой

По данным Ассоциации работодателей Ганы, в неформальной экономике занято 70% рабочей силы страны. Она видит свою роль в содействии формализации неформальной деятельности и поощрению соблюдения трудовых норм и норм в сфере безопасности и гигиены труда. Например, по конкретным вопросам она взаимодействует с двумя ассоциациями предприятий неформального сектора, а именно с Национальной ассоциацией гаражных предприятий и Национальной ассоциацией мелких золотодобытчиков.¹³

Разработаны различные механизмы контроля, обеспечивающие соблюдение поставщиками прав работников и недопущение их уклонения от выполнения обязательств в соответствии с законодательством о труде и социальном обеспечении за счет широкого использования субподряда.

■ **Участие в деятельности трехсторонних органов в целях содействия сокращению масштабов бедности.** Организации работодателей принимают участие в процессах разработки национальных стратегий развития, в частности стратегий сокращения масштабов бедности (ПРСП), в которых предусматриваются меры политики, направленные на улучшение делового климата и укрепление малых и средних предприятий. Несколько инициатив, связанных с созданием новых рабочих мест, были определены в рамках трехсторонних семинаров по ПРСП.

Так, Ассоциация работодателей Танзании (АТЕ) при поддержке Бюро по деятельности в интересах работодателей МБТ подготовила предложение о реформировании системы государственных закупок с целью расширения возможностей участия в них малых и средних предприятий. Она выявила ряд препятствий, ограничивающих возможности МСП по получению государственных контрактов. Это предложение было официально представлено представителям государства и другим заинтересованным сторонам на семинаре по ПРСП, где было принято решение о реформировании системы закупок в соответствии с предложением Ассоциации.¹⁴

■ **Корпоративная социальная ответственность в рамках всей системы поставок.** Организации работодателей и многонациональные корпорации (МНК) все активнее стремятся обеспечить прозрачность и достойные условия труда в своих системах производства и поставок. Они разработали различные механизмы контроля, обеспечивающие соблюдение поставщиками прав работников и недопущение их уклонения от выполнения обязательств в соответствии с законодательством о труде и социальном обеспечении за счет широкого использования субподряда. МНК подписали конкретные рамочные соглашения с глобальными профсоюзами, присоединились к коалициям, таким как Инициатива в поддержку этической торговли, и разработали собственные своды правил поведения.

Например, испанская компания Inditex, которая владеет сетью магазинов одежды Zara, подписала рамочное соглашение с Международной федерацией работников текстильной, швейной и кожевенной промышленности (ITLGWF), которое предусматривает взаимодействие в целях защиты прав работников во всей системе поставок. Inditex пересмотрела методоло-

¹³ См. ссылку в разделе «Источники» на MOT и MOP (без даты). "Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: Международная организация труда и Международная организация работодателей.

¹⁴ См. ссылку в разделе «Источники» на Rynhart, Gary ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations, Женева, 2006 г.

гии проведения аудита с целью повышения прозрачности в своей системе поставок и подготовила новые учебные материалы для аудиторов. В будущем она планирует пересмотреть закупочную практику и оценить влияние разных способов осуществления закупочной деятельности на объемы сверхурочной работы, субподряда и использования временной рабочей силы.¹⁵

Другие компании стремятся улучшить условия жизни первичных производителей и местного населения, занятого, к примеру, выращиванием бобов какао, кофе и чая. Так, в марте 2009 года компания Cadbury объявила, что в ближайшее время она переведет реализацию шоколадных батончиков Cadbury Dairy Milk в Соединенном Королевстве и Ирландии на условия организации Fairtrade. Это утроит продажи бобов какао на условиях Fairtrade участника этой организации, кооператива из Ганы «Куара Коккоо». Он был создан в 1993 году и является единственной фермерской организацией среди частных компаний, получившей государственную лицензию на торговлю какао. Кооператив представляет интересы около 50 тысяч мелких производителей. Все фермеры получают минимальную справедливую цену Fairtrade и премию, которая расходуется на улучшение бизнеса и осуществление социальных проектов, например, в области здравоохранения и обеспечения чистой питьевой водой. Решение Cadbury приведет к существенному увеличению продаж бобов какао кооперативом «*Kuapa Koko*»; в дальнейшем Cadbury намеревается взаимодействовать с Fairtrade и местными организациями, чтобы помочь большему числу фермеров в создании кооперативов и получении сертификатов Fairtrade.¹⁶

Ряд компаний стремится улучшить условия жизни первичных производителей и местного населения.

15 www.ethicaltrade.org "Inditex's alliance with the global garment union", 2009.

16 www.fairtrade.org.uk/producers/cacao/kuapa_koko



Женщины-предприниматели, Российская Федерация.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

- Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)
- Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)
- Конвенция 1930 года о принудительном труде (29)
- Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105)
- Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138)
- Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182)
- Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100)
- Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111)
- <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>
- <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>
- Резолюция о достойном труде и неформальной экономике, МОТ, 2002 г.
- <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Соответствующие публикации

- Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Женева: Международное бюро труда.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/sme_report.pdf
- Международная организация работодателей (МОП), 2005. Approaches to foster entrepreneurship, МОП, Женева.
<http://www.ioe-emp.org/index.php?id=26>
- Международная организация работодателей (МОП), 2006. "The Informal Economy – The Employers' Approach."
http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/informal_economy/EN/2006_IOE_Position_on_Informal_Economy.pdf
- МОП (без даты). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: МОП.
- МОТ и МОП (без даты). "Strengthening the representation of SMEs: A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: Международная организация труда и Международная организация работодателей.
- МОТ 2006. Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality. ACT/EMP No. 51. Женева: Международное бюро труда.
- МОТ и Промышленная ассоциация Болгарии, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services. Будапешт: Международное бюро труда.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/payroll_admin.pdf
- Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni, and Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal." Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA.

<http://www.igi-global.com/chapter/inter-organizational-information-systems-internet/24490>

Учебные материалы

MOT 2007. Managing Small Business Associations trainers' manual. MOT, Камбоджа.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf

MOT/MOP. Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: MOT/MOP. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/whatwedo/projects/reachingout.htm>

Rynhart, Gary ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations, Женева, 2006 г. http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/poverty_guide.pdf

Vandenberg, Paul, (n.d). "The contribution of SMEs to employment and output." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: MOP.

С более подробной информацией можно ознакомиться на веб-сайте Бюро МБТ по деятельности в интересах работодателей

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/>

Ссылки

Chen, Martha (2007) Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. DESA Working Paper No. 46. ST/ESA/2007/DWP/46 July 2007.

Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Женева: Международное бюро труда.

MOT 2006. Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality. ACT/EMP No. 51. Женева: Международное бюро труда.

MOT и Промышленная ассоциация Болгарии, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services. Будапешт: Международное бюро труда.

Международная организация работодателей (MOP), 2006. "The Informal Economy – The Employers' Approach."

MOP (без даты). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: MOP.

MOT и MOP (без даты). "Strengthening the representation of SMEs: A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: Международная организация труда и Международная организация работодателей.

Nyangute, C.O. Federation of Kenya Employers: Case study. Сектор по занятости. МБТ, Женева, 2002 г. http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=36

Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni, and Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal." Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA.

Rynhart, Gary ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations, Женева, 2006 г.

Vandenberg, Paul, (n.d). "The contribution of SMEs to employment and output." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Женева: MOP.

Youssoufa Wade. Initiatives Aimed at the Promotion of Quality Jobs and the Improvement of Productivity in the Informal Sector: A case study from Senegal. Департамент политики в области занятости. МБТ, Женева, 2002 г. http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=31

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

Организация, представительство и диалог



Представитель профсоюза беседует с работниками фермы, Бразилия.

5.3 ПРОФСОЮЗЫ: ЗАЩИТА ОБЕЗДОЛЕННЫХ И ОТЧУЖДЕННЫХ

■ Организации участников неформальной экономики рассматриваются как важнейший фактор, способствующий решению многих проблем работников, занятых на неформальной основе. К ним относятся организации работников и работодателей и кооперативы. Не существует единого плана или модели создания организаций в неформальной экономике. Зато имеется широкий выбор самых разных инициатив. Одни организации создаются для целей представительства или просвещения. Другие оказывают такие услуги, как сберегательно-кредитные операции или профессионально-техническая подготовка. Чтобы решить многочисленные проблемы неформальной экономики требуются разнообразные подходы, учитывающие положение различных групп работников неформальной экономики. В этой главе рассматриваются инновационные стратегии, которые разрабатывают профсоюзы, опираясь на свои традиционные преимущества, с целью расширить поддержку и услуги для работников неформальной экономики.



- **Разнообразие форм неформальной экономики**
- **Юридические препятствия**
- **Контрактный и заемный труд**
- **Социальная изоляция**

■ **Разнообразие форм неформальной экономики.** Расширение неформальной экономической деятельности – часть углубляющегося кризиса управления на национальном и международном уровнях. Это бросает вызов исторической миссии профсоюзов – организовывать неорганизованных. В течение последних двух десятилетий профсоюзы стремились сблизиться с работниками неформальной экономики и работниками, выполняющими работу в рамках новых и зачастую нестабильных трудовых отношений. Широко признается необходимость действий международного профсоюзного движения, направленных на организацию работников неформальной экономики. Многие национальные профсоюзные центры пересмотрели свои уставы, открыв доступ к членству работникам неформальной экономики или их объединениям. Многие профсоюзы разработали инновационные стратегии в целях расширения своих услуг на этих работников. Профсоюзное движение проводит критический анализ того, что следует считать неформальной экономикой в соответствующих сферах, в частности, связи между неформальной и формальной экономической деятельностью.

Значительная часть того, что считается «неформальной экономикой», состоит из лиц, выполняющих работу «за свой счет», в интересах домашних хозяйств или очень мелких предприятий, или «микروпредприятий». Группы таких работников, скорее всего, не встретишь на крупных предприятиях; они рассредоточены и их трудно найти. Это увеличивает сложность и стоимость их организации. Часто одни и те же работники заняты в рамках разных трудовых правоотношений – в одних случаях они работают на того, кого можно считать работодателем, а в других случаях их работа напоминает услуги, оказываемые самозанятыми лицами. Эти отношения значительно влияют как на цели организации, так и на ее характер.

■ **Юридические препятствия.** Юридические препятствия на пути к организации могут включать полный запрет в таких отраслях экономики, как домашний или сельскохозяйственный труд. Многие юридические препятствия возникают, потому что статус работников не признается. Они не могут отстаивать свои права и подавать иски в административные или судебные органы. Отсутствие признания касается не только отдельных работников, но и их работодателей. Непризнание статуса самозанятого лица и предприятия или отсутствие юридического признания работодателей – это одно из главных препятствий на пути к организации.

■ **Контрактный и заемный труд.** В формальной экономике профсоюзы в развитых и развивающихся странах сталкиваются со стремительным ростом использования контрактного и заемного труда, который заменяет или ограничивает постоянную прямую занятость. Субподрядные агентства нанимают временных работников на худших условиях, предлагая им мало стабильности и социальной защиты или не предлагая никакой стабильности и защиты. На пути к организации контрактных и заемных работников могут возникать

На пути организации работников стоят препятствия правового характера, а также рассеянный, разнородный и порой скрытый характер труда в неформальной экономике.

Ширится использование контрактного и заемного труда, который заменяет собой постоянную прямую занятость.

препятствия юридического или практического характера, которые подрывают и общее влияние работников на ход переговоров.¹

■ **Социальная изоляция.** Помимо вышеуказанных препятствий, профсоюзы должны решать другие проблемы, в том числе, связанные с социальным отчуждением. Эти проблемы, некоторые из которых должны решаться изнутри, могут влиять на их способность или готовность к организации. Большая часть неформального труда выполняется женщинами и такими уязвимыми и страдающими от дискриминации группами, как этнические меньшинства и трудовые мигранты. Они недостаточно представлены среди членов профсоюзов и в их руководящих органах.

Несмотря на уязвимость женщин к опасным видам труда, дискриминации и физическому насилию, они, как правило, принимают мало участия в деятельности профсоюзов, что связано с целым рядом причин, включая их «невидимость» в определенных отраслях, опасения подвергнуться репрессиям со стороны работодателей и подрядчиков, возложенный на них объем неоплачиваемой работы и, в некоторых случаях, настроения внутри профсоюзов в пользу мужчин. Поэтому неудивительно, что женщины редко представлены и на руководящих постах в профсоюзах. Тем не менее, профсоюзы проводят работу по укреплению своих структур с учетом гендерного равенства как средства привлечения в свои ряды огромного числа работниц неформальной экономики, не участвующих в деятельности организаций.

Профсоюзы отвечают на все эти вызовы. Они пересматривают собственные структуры управления, чтобы те представляли и работников неформальной экономики, и выделяют кадровые и финансовые ресурсы для организации деятельности и осуществления совместных программ. Они стремятся выявить основные категории работников неформальной экономики, нуждающихся в создании организаций, и определить оптимальные способы обеспечения их участия и наиболее востребованные ими услуги. Полагаясь на силу своей организации, профсоюзы создают совместные альянсы с существующими организациями работников неформальной экономики на национальном и глобальном уровнях.

¹ См. ссылку в разделе «Источники» на ICEM Guide to contract and agency labour. Женева, сентябрь 2008 г., с. 16.

- **Использование традиционных преимуществ**
- **Разнообразие форм неформальной экономики**
- **Организационные стратегии**
 - **Создание и укрепление членства новых профсоюзных организаций**
 - **Создание и укрепление членства других организаций**
 - **Создание и укрепление членства многопрофильных организаций**
 - **От создания национальных организаций до создания международных организаций**
- **Способы вовлечения в профсоюзную деятельность работников неформальной экономики**
 - **Обучение по вопросам безопасности и гигиены труда**
 - **Трехсторонние партнерства за безопасность и гигиену труда**
 - **Создание учебных и социальных центров**
- **Расширение социальной защиты**
- **Информационно-просветительская работа и общие платформы для ведения переговоров**
- **Альянсы и партнерства с объединениями работников неформальной экономики**
- **Трипартизм и социальный диалог**

■ **Использование традиционных преимуществ.** Огромное разнообразие и масштаб неформальной экономики требуют от профсоюзов принятия новых, инновационных стратегий, хотя, создавая организации работников, они могут полагаться и на свои традиционные преимущества. К ним относятся:²

- опыт в создании организаций работников;
- знание прав и трудовых норм, в том числе в области безопасности и гигиены труда, которое профсоюзы могут применить к самым разным ситуациям занятости;
- умение вести коллективные переговоры, что позволяет профсоюзам консультировать работников неформальной экономики и обучать их методам ведения коллективных переговоров;
- присутствие в районах концентрации работников, которые могут быть организационно рассредоточены (например, в промышленных зонах, где заняты формальные и неформальные работники); это позволяет профсоюзам создавать профсоюзные центры, оказывающие содействие и формальным, и неформальным работникам;
- понимание ситуации в соответствующих отраслях экономической деятельности и влияние на эти отрасли; это дает профсоюзам возможность сблизиться с неорганизованными работниками в данной отрасли, включая работников, нанятых на неформальной основе;
- участие в работе трехсторонних советов, например, в системе социального обеспечения; это дает профсоюзам возможность выступать за принятие политики, расширяющей охват социальной защиты на незащищенных работников;
- правовой статус профсоюзов, позволяющий им представлять интересы работников и их национальные и международные организации и сети.

■ **Разнообразие форм неформальной экономики.** Неоднородность неформальной экономики требует использования множества подходов, позволяющих охватить работников неформальной экономики. В следующей части

² См. Nathan, Christine. Презентация о создании организаций в неформальной экономике, учебный курс МКП-МБТ/АСТРАУ, Бангкок, 21-25 ноября 2005 г.

Учитывая разнообразие форм неформальной экономики, профсоюзы разрабатывают инновационные подходы, адаптированные к потребностям конкретных групп.

главы рассматриваются новые способы, используемые профсоюзами для создания организаций работников неформальной экономики и для создания альянсов с организациями неформальных работников в целях укрепления их сплоченности и представленности и формирования платформ для организации социального диалога.

Эти способы не исключают друг друга и не являются исчерпывающими, а некоторые из них оказались особо успешными с точки зрения:

- расширения сферы охвата коллективных переговоров на работников той же отрасли или сектора экономики, в том числе нанимаемых на неформальной основе;
- привлечения работников к участию в деятельности профсоюзов, представляющих работников той же отрасли или сектора экономики, в том числе нанимаемых на неформальной основе;
- создания новых профсоюзов, представляющих конкретные группы работников, у которых нет своих представителей;
- оказания содействия другим организациям конкретных категорий работников, таких как надомные и домашние работники или уличные торговцы;
- предоставления услуг, таких как профессионально-техническая подготовка и обучение в области безопасности и гигиены труда, в качестве первого шага к организации работников;
- ведения политической деятельности в целях расширения сферы охвата систем социальной защиты, таких как социальное обеспечение и медицинское страхование работников и членов их семей;
- отстаивания прав работников, занятых в глобальных системах поставок, на создание профсоюзов и вступление в них, а также на ведение коллективных переговоров;
- создания альянсов и партнерств между профсоюзами и организациями работников неформальной экономики, включая разработку общих платформ для ведения переговоров с правительством или местными властями;
- использования социального диалога как средства преодоления дефицита достойного труда в неформальной экономике.

■ **Организационные стратегии.** Как уже говорилось в предыдущих разделах, неформальная экономика охватывает широкий круг разных видов деятельности и отношений, которые создают для работников самые разные проблемы. Невозможно предложить единую организационную модель; скорее, необходимо использовать разные подходы, учитывающие разные обстоятельства, часто в сочетании друг с другом.

Представленные ниже методы, не являясь типовыми, тем не менее иллюстрируют множество стратегий, разрабатываемых в настоящее время в целях организации неорганизованных работников.

- **Создание и укрепление членства новых профсоюзных организаций.** В 1980 году в Перу был принят ряд мер, направленных на обеспечение признания перед законом уличных торговцев, повышение их представленности в муниципальных органах и предоставление им доступа к фонду социального страхования лицензированных уличных торговцев. В 1992 году был принят декрет, позволяющий независимым работникам создавать свои организации. В сентябре 2006 года Латиноамериканский центральный профсоюз трудящихся (CLAT) учредил новую федерацию работников неформальной экономики Перу, FENTRIAAP, в которой представлены восемь национальных объединений работников.³

В Испании каталонская региональная организация Профсоюзной конфедерации рабочих комиссий создала ассоциацию самозанятых работ-

В 2006 году в Перу была создана новая Федерация работников неформального сектора экономики.

³ Social protection and inclusion : Convening efforts from a global perspective, summary of PROPLI Programme on the promotion of local development. Доклад, представленный на международной конференции по вопросам социальной защиты, Лиссабон, 2006 г.

ников, в том числе торговцев и строителей. В устав профсоюза были внесены поправки, предусматривающие участие ассоциации в руководящих органах и предоставление ей полного права голоса. Национальный профсоюзный центр проводит обучение по вопросам ведения коллективных переговоров. Он предоставляет консультации в области налогообложения и договорного права и ведет переговоры с администрацией предприятий и государственными органами.

В Нидерландах профсоюз строительных работников FNV создал членскую организацию с тремя тысячами из 30 тысяч самозанятых работников в строительной отрасли, которая имеет собственный штат сотрудников и проводит собственную политику. Несмотря на скептические настроения в начале процесса, он оказался успешным, так как самозанятые работники испытывают те же потребности в стабильной работе, регулярной зарплате и безопасных условиях труда⁴

В Испании создана ассоциация самозанятых работников целого ряда отраслей с полным правом голоса как членская организация профсоюзной конфедерации.

- **Создание и укрепление членства других организаций.** За последние два десятилетия наблюдается значительный рост самостоятельных основанных на членстве организаций работников неформальной экономики, преимущественно работающих женщин, подвергающихся дискриминации на основании множественных признаков, таких как этническая принадлежность и миграционный статус. Хотя одни из них предпочли войти в состав профсоюзов или создали совместные сети, партнерские структуры или объединенные политические форумы, другие сами зарегистрировались как профсоюзы или разработали многоплановую стратегию.

Так, в 1995 году в Бангладеш была создана Ассоциация женщин-надомных работников; в настоящее время она действует в 64 районах страны и объединяет 18 тысяч надомных работников. Ассоциация входит в состав Международной федерации работников текстильной, швейной и кожевенной промышленности и сети HomeNet.

В Индии Всеиндийская федерация воспитателей и помощников (AIFAWH) объединяет в своих рядах воспитателей детских садов в нескольких штатах. Профсоюзные лидеры посетили детские сады в деревнях, чтобы оценить проблемы работников и найти коллективные решения. В результате проведенной кампании около четверти миллиона воспитателей из 22 штатов вступили в профсоюз.⁵

- **Создание и укрепление членства многопрофильных организаций.** В Индии Ассоциация самозанятых женщин (SEWA) служит одним из ярчайших примеров успешных действий по организации и наделению правами неимущих женщин, занятых в неформальной экономике. Ее модель вдохновила другие организации во всех странах мира, особенно в Азии, а также в Южной Африке и Турции.

Основанная в 1972 году, Ассоциация применяет многосторонний подход, действуя как профсоюз, кооператив и женская организация. Она выступает за полную и стабильную занятость, гарантированные доходы, производственную безопасность и социальное обеспечение. Ассоциация призывает неимущих женщин полагаться на собственные силы и создавать организации; она подчеркивает необходимость обучения женщин в целях укрепления их лидерства, уверенности в себе и влияния в семье и за ее пределами. SEWA оказывает широкий спектр услуг, включая мобилизацию поддержки, проведение отраслевых переговоров и формирование производственных и сервисных кооперативов и ассоциаций по оказанию финансовых, страховых и социальных услуг.

Сегодня ее членами являются свыше одного миллиона самозанятых женщин; SEWA участвует в международном профсоюзном движении на

АСЗЖ в Индии функционирует как профсоюз, кооператив и женское движение

4 Cremers, Jan, 2006. "Undeclared Labour in the Construction Industry: Country report – Denmark." European Institute for Construction Labour Research. June. Manuscript. <http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Denmark%2003-OK.pdf>

5 См. <http://www.aifawh.org/>

отраслевом и центральном уровнях и входит в состав исследовательских институтов по вопросам развития. В самой Индии она является членом крупной национальной сети организаций неорганизованного сектора – Национального центра труда (NCL). Центр был создан с целью обеспечения признания работников неорганизованного сектора и создания организаций, отстаивающих их права. В его состав входят профсоюзы строительных, подрядных и домашних работников, а также профсоюзы работников сельского и лесного хозяйства.

При поддержке Ассоциации SEWA в 1998 году была создана Национальная ассоциация уличных торговцев Индии (NASVI), которая добивается признания вклада уличных торговцев в городскую экономику и внесения изменений в нормативно-правовые акты в целях повышения их уровня жизни и стабильности занятости. В 2003 году официальными членами NASVI являлись 276 организаций, представляющих 168 тысяч уличных торговцев из 20 штатов Индии.⁶

- **От создания национальных организаций к созданию международных организаций.** В 1991 году в Коста-Рике была создана Ассоциация домашних работников (ASTRADOMES). Она входит в состав Конфедерации домашних работников стран Латинской Америки и Карибского бассейна (CONLACTRANO). Ее членство открыто для всех домашних работников, хотя среди существующих членов преобладают никарагуанки, что отражает большое число мигрантов из Никарагуа, работающих в Коста-Рике. Конфедерация ASTRADOMES предоставляет широкий спектр услуг, включая общие и юридические консультации для домашних работников, временное жилье для уволенных работников, учебные семинары по таким темам, как трудовые права и репродуктивное здоровье, а также организует общественные мероприятия в поддержку самобытной культуры работников. Она создала партнерство (1994–98 гг.) с Национальным центром по делам семьи и развития женщин (государственным учреждением) для организации дней учебы в общественном парке, которые часто посещали мигранты из Никарагуа. Объявления об этих мероприятиях размещались на уличных плакатах и в рекламных роликах местных радиостанций.

В 2005 году Конфедерация подала иск в конституционный суд о признании антиконституционного характера дискриминационных положений трудового законодательства Коста-Рики, касающихся домашних работников, с точки зрения минимальной продолжительности рабочего времени, отпусков и прав на медицинское обслуживание и пенсионное обеспечение. Суд подтвердил право домашних работников на один полный выходной день в неделю и на отдых в праздничные дни, хотя трудовое законодательство еще только предстоит реформировать.⁷

Конфедерация CONLACTRANO объединяет ассоциации и профсоюзы домашних работников из 13 стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Подчеркивая уязвимость многих домашних работников, она выступает за внесение поправок в трудовой кодекс, расширение сферы охвата системы социальной защиты на домашних работников и признание домашнего труда на равной и свободной от дискриминации основе.

На международном уровне профсоюзные федерации играют важную роль в борьбе за права домашних работников. Во взаимодействии с другими глобальными профсоюзами Международный союз работников пищевой и табачной промышленности, сельского хозяйства, ресторанного и гостиничного обслуживания, общественного питания и смежных отраслей (IUF) создал международную сеть профсоюзов и организаций домашних работников.⁸ Ее цели включают налаживание и поддержание связей с органи-

6 Комитет по занятости и социальной политике Административного совета МБТ, 298/ESP/4, Неформальная экономика, с. 5 и www.sewa.org.

7 Международная программа МОТ по миграции. База данных о передовой практике. www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=35

8 domesticworkersrights.org

зациями домашних работников в целях содействия осуществлению прав этой категории работников. Сеть провела успешную кампанию, призывая МОТ разработать международный акт о домашнем труде на Международной конференции труда в 2010-11 годах, который был принят в 2011 году (см. главу, посвященную работникам-мигрантам).

На международном уровне профсоюзные федерации играют важную роль в борьбе за права домашних работников.

■ Способы вовлечения в профсоюзную деятельность работников неформальной экономики

- **Обучение по вопросам безопасности и гигиены труда.** Учебные и информационно-просветительские программы по вопросам безопасности и гигиены труда (БГТ) могут активно способствовать налаживанию контактов с работниками неформальной экономики и созданию их организаций. Меры в области безопасности и гигиены труда хорошо воспринимаются работниками и работодателями, так как производственные риски влияют на их способность получать доходы, а также на общий уровень производительности. Профсоюзы могут на постоянной основе оказывать консультационные услуги в сфере БГТ собственными силами или в сотрудничестве с органами инспекции труда.

В Индии профсоюз «Хинд Маздур Сабха» успешно организует работников, занятых утилизацией старых судов, – одной из самых опасных и наименее защищенных отраслей. Эта отрасль жестко контролируется организациями бизнеса, а большинство работников – мигранты, не имеющие при себе удостоверений личности, и поэтому организовать их – особенно сложная задача. Утилизация – это процесс слома устаревших судов для продажи в виде лома или для уничтожения. В процессе разборки судов работники подвергаются многочисленным рискам, в том числе воздействию асбеста, свинца, чрезмерным уровням шума и открытому пламени. Используются многие опасные виды работ, такие как резка металла, удаление красок и масел, очистка баков, работа в ограниченном пространстве. Несколько лет тому назад профсоюз «Хинд Маздур Сабха» создал организацию работников отрасли по утилизации судов при профсоюзе портовых рабочих, докеров и разнорабочих Мумбая. Посетив доки, должностные лица отметили высокий уровень травматизма и использование труда молодежи и детей. У работников не было питьевой воды, аптек для оказания первой медицинской помощи и транспорта для отправки пострадавших в больницу. В первую очередь профсоюз обеспечил работников питьевой водой и обучил их приемам оказания первой медицинской помощи. Он провел переговоры с представителями службы скорой помощи Святого Иоанна и Красного креста о постоянном размещении кареты скорой помощи в доке. Действия профсоюза заслужили ему доверие со стороны работников, которые стали обращаться к нему с другими жалобами. Большинство не имело удостоверений личности, что делало их особенно уязвимыми. Работникам были выданы профсоюзные билеты, которые они могли предъявить полиции в случае проверки. Официальные органы приветствовали действия профсоюза, нацеленные на обеспечение безопасности и гигиены труда. С ростом доверия к профсоюзу работники выразили желание стать его членами. В настоящее время работники, занятые утилизацией судов в Мумбае и других портах, повысили степень своей организованности и представленности; они участвуют в международной кампании за принятие обязательных законодательных норм.⁹

В Индии профсоюз «Хинд Маздур Сабха» применил различные подходы и добился успехов в организации работников, занятых утилизацией старых судов – одной из самых опасных и незащищенных отраслей.

- **Трехсторонние партнерства.** Большинство систем инспекции труда работает на пределе своих возможностей, и поэтому для охвата неформальных предприятий необходимо налаживать партнерские отношения с широким кругом организаций, имеющих сети в неформальной экономике. Наиболее эффективные действия объединяют в себе уставные полномочия, законодательные инициативы и трехстороннюю поддержку.

Профсоюзы строительных рабочих на Филиппинах договорились о партнерских отношениях с министерством труда и работодателями для

Трехсторонние рабочие группы, созданные на Филиппинах, улучшили ситуацию с безопасностью и гигиеной труда в строительстве.

⁹ www.imfmetal.org/sectors/shipbuilding/shipbreaking

реализации положений министерского приказа №13 об обеспечении соблюдения норм в области безопасности и гигиены труда. Приказ относился ко «всем производственным операциям, предприятиям и их подразделениям в строительной отрасли», таким образом охватывая не только постоянных, но и подрядных работников. Была создана трехсторонняя рабочая группа, в состав которой вошли представители профсоюзов, правительства и бизнеса. Она организовала программу посещений строительных площадок, где проводились информационные семинары и акции. Помимо обучения, администрация и работники участвовали в ежедневных совещаниях по проблемам безопасности и гигиены труда на каждом производственном участке, а также способам их решения. Все это позволило работникам утвердиться в своих правах и создать первый на Филиппинах отраслевой профсоюз, включающий неформальных работников. Присутствие профсоюзов в аутсорсинговых компаниях обеспечивает им стратегические позиции для того, чтобы оказывать влияние на соблюдение норм в области безопасности и гигиены труда и, в целом, на условия труда во всей системе поставок.¹⁰

- **Создание учебных и социальных центров.** Профсоюз домашних работников Гонконга обязан своим созданием деятельностью государственных центров переподготовки. В них Конфедерации профсоюзов Гонконга (НКСТУ) осуществляла свои программы. Работающие женщины проходили курсы домоводства. В трех из этих центров при содействии организаторов женщины объединились в группы, а через 18 месяцев заложили основы профсоюза.¹¹ Он выступает за решение проблем, связанных с выплатой возмещения за производственные травмы, минимальной оплатой труда, пенсиями, страхованием; он также призывает к пересмотру положений трудового законодательства о продолжительности рабочего времени и определении статуса наемного работника.

■ **Расширение социальной защиты.** Профсоюзы могут играть важную политическую роль, выступая за расширение системы социальной защиты. Например, трехсторонний состав национальных систем социального обеспечения позволяет профсоюзам на Филиппинах и в Таиланде вести кампанию за расширение сферы действия этих систем на работников неформальной экономики.¹² В Бразилии Центральный профсоюз трудящихся (CUT) лоббировал городскую администрацию Сан-Паулу и федеральное правительство, настаивая на разработке законодательных актов, учитывающих нужды семей и микропредприятий и предусматривающих соответствующие механизмы налогообложения и социальной защиты.¹³

Еще один пример профсоюза, стремящегося расширить сферу действия системы социальной защиты, относится к португальскому острову Мадейра, который с середины 19-го века известен своей вышивкой. Профсоюз вышивальщиц Мадейры провел успешные переговоры с региональным правительством о принятии в 1974 году закона, который предоставил вышивальщицам право на получение основных социальных пособий по старости и инвалидности, а позднее, в 1979 году, право на отпуск по болезни и декретный отпуск.¹⁴

В ряде национальных профсоюзных конфедераций созданы собственные программы медицинского страхования, управляемые самостоятельно или совместно с частными страховыми агентствами. Их услуги распространяются на работников неформальной экономики, вступающими в профсоюз.

10 Sator, Vanessa and Renales, Marilou (2003). «Improving Working Conditions in the Informal Sector.» In *Challenge of Informal Work in the Philippines*. Edited by Sandra O. Yu. Манила: Международное бюро труда.

11 Recruiting Informal Workers into Democratic Workers' organisations : Organising in the Informal Economy : Resource Book for Organisers Sec.2. p. 104

12 Yu, Sandra, 1999. "The Philippines." In *Labour Education Journal 1999/*: Trade unions in the informal sector: Finding their bearings: Nine country papers. Женева: Международное бюро труда.

13 www.streetnet.org.za/english/psistreetnetsaopaulo7.htm

14 Chen, Martha; Jhabvala, Renana; and Lund, Frances, 2002. *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*. Рабочий документ Сектора занятости по вопросам неформальной экономики. 2002/2. Женева: Международное бюро труда.

На Филиппинах и в Таиланде профсоюзы активно выступают за расширение системы социальной защиты неформальной экономики.

■ **Информационно-просветительская работа и общие платформы для ведения переговоров.** Важно обеспечить законодательную поддержку мерам, направленным на совершенствование социальной защиты и создание организаций. Профсоюзы, как и организации работодателей, выступают за реформирование нормативно-правовой базы в целях упрощения регистрации предприятий. Они призывают к расширению сферы действия трудового законодательства на неформальную экономику путем:

- снижения минимальной численности работников предприятия, необходимой для применения к нему положений трудового законодательства;
- расширения определения терминов «наемный работник» и защищенное трудовым законодательством «трудовое правоотношение» с целью включения в них тех, кто нанимается по контракту на особых условиях (см. главу об индивидуальном трудовом правоотношении);
- принятия политики, которая открыто распространяет действие трудового законодательства на конкретные отрасли неформальной экономики, такие как надомный и домашний труд, строительство и сельское хозяйство.

Профсоюзам муниципальных работников, в частности, принадлежит ключевая роль в сфере защиты, которую они могут играть во взаимодействии с местными органами власти и советами. Объединение профсоюзов муниципальных работников стран Латинской Америки, ULATMUN, утвердило платформу действий, направленных на оказание поддержки уличным торговцам в переходе к формальной деятельности; документ предусматривает упрощение регистрации, принятие инклюзивной государственной политики и модели городского планирования, обеспечивающей необходимую инфраструктуру и услуги. Профсоюзное объединение видит свою роль в содействии созданию основанных на членстве организаций, которые должны учитывать особые потребности торговцев из числа женщин и представителей коренных народов Латинской Америки. (См. также главу, посвященную уличным торговцам).¹⁵

■ **Альянсы и партнерства с объединениями работников неформальной экономики.** В некоторых случаях национальные профсоюзные центры создают альянсы и партнерства с объединениями работников, не обязательно включая их в свои структуры. Так, Британский конгресс тред-юнионов, организация Oxfam и Национальная группа по надомному труду организовали общую кампанию, требуя от правительства и розничных предприятий обеспечить соблюдение законодательства о минимальной заработной плате, максимальной продолжительности рабочего времени, оплачиваемых отпусках и защите от дискриминации надомных работников в Соединенном Королевстве.

В Замбии Альянс объединений работников неформальной экономики (AZIEA) – членская организация Национального центра Замбии, Замбийского конгресса тред-юнионов и организации StreetNet International – создает организации уличных торговцев и выступает за признание их роли в национальной экономике, их защиту и представительство. Он вел переговоры с министерством местного самоуправления и жилья о внесении поправок в закон о рынке, в том числе об изменении состава совета по рынку, чтобы в нем были представлены интересы неформальных продавцов, а также переговоры с органами местного самоуправления по вопросам, касающимся уплаты сборов, вывоза мусора, ухода за детьми и обеспечения безопасности. Чтобы укрепить их позиции на переговорах, Альянс организует для них учебные программы о роли объединения и необходимости внесения изменений в нормативные и подзаконные акты, регулирующие деятельность рынка, а также увеличения инвестиций в развитие инфраструктуры и услуг. Он лоббирует депутатов парламента, членов советов, потребителей и местных жителей, призывая к большей прозрачности и подотчетности при составлении и расходовании средств местных бюджетов. В марте 2005

Профсоюзы в Латинской Америке выступают за принятие различных мер, позволяющих уличным торговцам покончить с неформальностью.

15 Castillo G, Orsatti A (comp) Trabajo Informal y sindicalismo Montevideo, ILO/CINTERFOR 2005.

В Сенегале профсоюзы принимают участие в деятельности, направленной на расширение системы социального медицинского страхования на работников неформальной экономики.

года был организован семинар по вопросам укрепления альянса, в котором приняли участие представители Национальной ассоциации рынков Замбии, Объединенного профсоюза работников местных органов самоуправления, Замбийского конгресса тред-юнионов и альянса AZIEA. На семинаре были выявлены общие проблемы и вызовы и согласованы общие платформы для ведения переговоров, совместного лоббирования и информационно-просветительской кампании, нацеленной на местные органы власти в Замбии.¹⁶

■ **Трипартизм и социальный диалог.** Там, где созданы трехсторонние форумы или ведутся трехсторонние переговоры, достигнуты значительные соглашения, которые позволили повысить стабильность доходов работников и расширить их социальную защиту.

Например, в Сенегале профсоюзы работников транспорта (CNTS и CNTS FC) принимают активное участие в разработке и реализации социальной программы медицинского страхования, которая должна охватить всех транспортных работников и их семьи (около 400 тысяч человек). Кроме того, Национальная комиссия по вопросам социального диалога активно участвует в разработке стратегии, направленной на расширение сферы охвата системы социального обеспечения на работников неформальной экономики.¹⁷

В декабре 2008 года парламент Индии принял закон о социальном обеспечении для работников неорганизованного сектора. В соответствии с его положениями самозанятым лицам выдаются удостоверения личности, предоставляются услуги по страхованию жизни и основные медицинские услуги, обеспечивается охрана материнства и оказывается поддержка лиц престарелого возраста. За решение этих вопросов многие годы выступает Ассоциация самозанятых женщин SEWA, которая впервые подняла эту тему около 20 лет тому назад и сумела добиться ее решения на основе стабильного представительства, давления и диалога.¹⁸

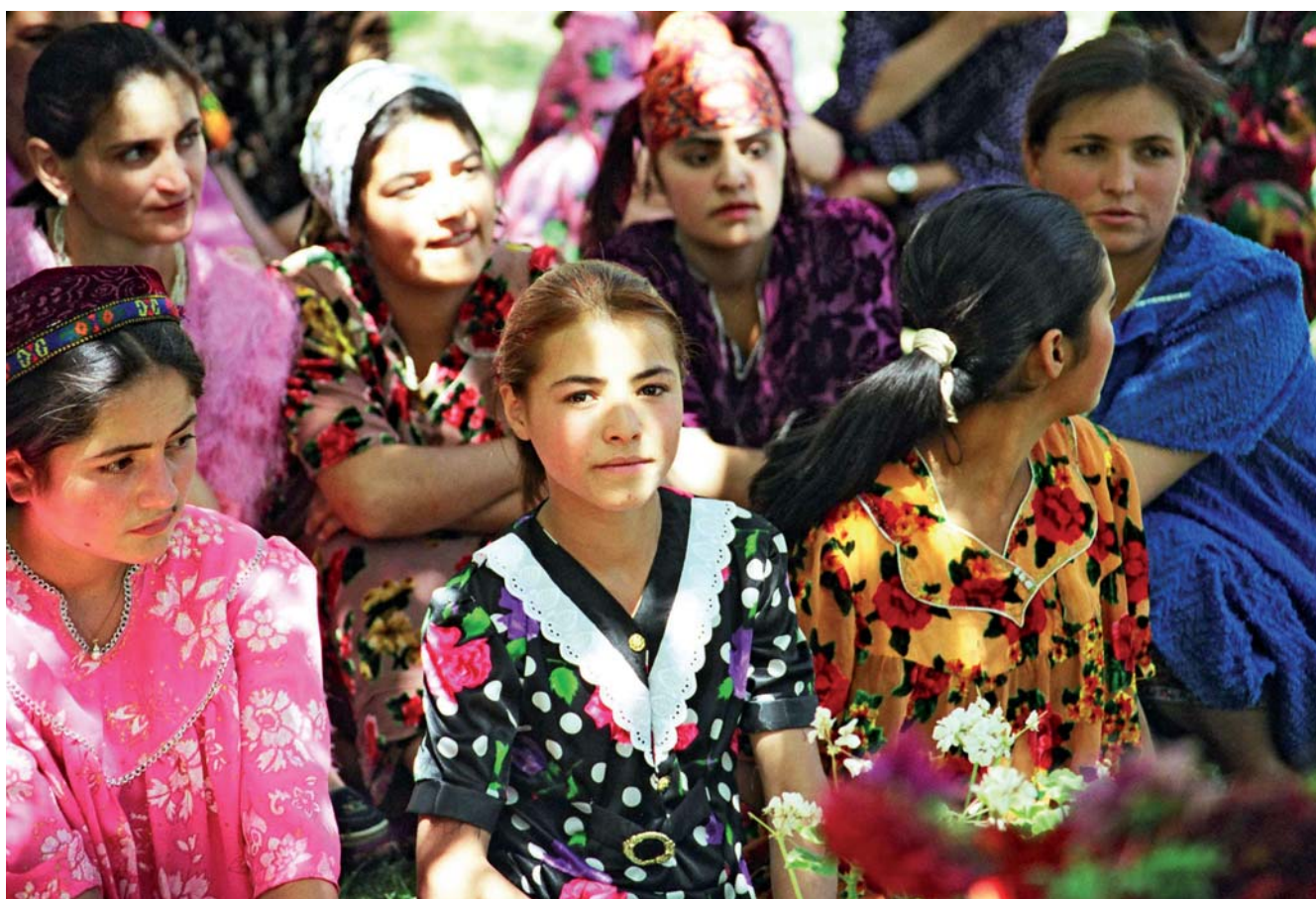
В Гане пересмотренная стратегия сокращения масштабов бедности на 2006-07 годы предусматривала конкретные меры, нацеленные на создание рабочих мест с учетом необходимой модернизации неформальной экономики в рамках концепции достойного труда. В районах было выполнено два экспериментальных проекта с целью создания механизмов социального диалога, в которых приняли участие представители местных органов самоуправления, выборные представители местных собраний, представители малых предприятий, профсоюзов и гражданского общества; они разработали план развития местной экономики и небольшие проекты, направленные на оказание помощи малым предприятиям в совершенствовании их деятельности. Женщины составили две трети всех получателей помощи. Под эгидой местного собрания был учрежден подкомитет, которому поручили провести полную опись малых и средних предприятий и содействовать вступлению в действующие ассоциации тех, кто к ним еще не присоединился. Был успешно решен вопрос о расширении сферы действия национальной системы медицинского страхования на МСП и о создании кредитно-сберегательных союзов в целях обеспечения достойного труда, укрепления экономической стабильности и мобилизации средств для инвестиций. В осуществлении этой важной политической инициативы активное участие приняли представители правительства, организаций работодателей и профсоюзов.¹⁹

16 www.streetnet.org/english/PSIreportzambia.htm PSI/Streetnet Alliance Building Workshop, Замбия, март 2005 г.

17 Комитет по занятости и социальной политике Административного совета МБТ, 298/ESP/4, Неформальная экономика, с. 12.

18 Электронный бюллетень SEWA, № 17, август-декабрь 2008 г., www.sewa.org.

19 Комитет по занятости и социальной политике Административного совета МБТ, 298/ESP/4, Неформальная экономика.



Совещание работниц, Таджикистан.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)

Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)

Конвенция 1930 года о принудительном труде (29)

Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105)

Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138)

Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182)

Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100)

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111)

Резолюция о достойном труде и неформальной экономике, МОТ, 2002 г.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

Соответствующие публикации

Ahn, Pong-Sul (Ed.) 2007 Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices. Субрегиональное бюро МБТ для стран Южной Азии, Бюро по деятельности в интересах работников, Дели.

Chen, Martha; Jhabvala, Renana; and Lund, Frances, 2002. Supporting workers in the informal economy: A policy framework. Рабочий документ Сектора занятости по вопросам неформальной экономики. 2002/2. Женева: Международное бюро труда.

МОТ 1999. "Trade Unions and the Informal Sector: Towards a Comprehensive Strategy." Справочный документ для международного симпозиума по вопросам профсоюзов и неформального сектора, 18-22 октября.

— 2007, The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, протокол заседаний Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: Обеспечение перехода к формализации, Женева, МБТ

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

— 2007. Комитет по занятости и социальной политике Административного совета МБТ, 298/ESP/4 Неформальная экономика, март 2007 г., Женева

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_en.pdf

— 2010. Доклад IV(1), Достойный труд для домашних работников. Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева 2010 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104700.pdf

— 2011. Симпозиум по вопросам нестабильной занятости, Женева, октябрь 2011 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_165739.pdf

Thanachaisethavut, Bundit and Charoenlert, Voravith, 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Thailand," in David Tajzman, Editor. Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia.

Бангкок: Международное бюро труда.

Учебные материалы

IFWEA 2008 Recruiting Informal Workers into Democratic Workers' organisations : Organising in the Informal Economy: Resource Book for Organizers IFWEA Cape Town.

ICEM (Международная федерация профсоюзов работников химической и горнодобывающей промышленности, энергетики и других отраслей) 2008, Mini Guide Dealing with Contract and Agency Labour. <http://www.icem.org/files/PDF/CALdbase/1012.ICEM%20Mini%20Guide%20CAL%20HQ.pdf>

Inclusive Cities, Activist Toolbox, Organizing in the Informal Economy, Resource book for organizers, Recruiting Informal Workers into Democratic Workers' Organizations, StreetNet and WIEGO.

<http://www.inclusivecities.org/organizing/building-organizations/>

Международная программа МОТ по миграции. База данных о передовой практике. www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=35

MOT WIND (Совершенствование практики труда в процессе развития местных сообществ), пособие на киргизском и русском языках.

http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/areas/safety/docs/posobie_wind_ru.pdf

ILO 2002 Promoting Gender Equality: A resource kit for trade unions, Женева, МБТ. http://actrav.italo.org/library/english/06_Gender/resource_kit_for_tu/introduction.pdf

—2002 A job at any price? Decent work and the informal economy. МБТ, Женева.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=806

— 2002 Достойный труд и неформальная экономика: компакт-диск со справочными документами 2002 г. МБТ, Женева.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

— 2008 Trade Union Manual for Organizing Informal Economy Workers, Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Азии, МОТ, Бангкок.

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте Бюро МБТ по деятельности в интересах работников (ACTRAV)

<http://www.ilo.org/actrav/lang--en/index.htm>.

Ссылки

Ahn, Pong-Sul (Ed.) Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices. Субрегиональное бюро МБТ для стран Южной Азии, Бюро по деятельности в интересах работников, Дели (2007).

Chen, Martha; Jhabvala, Renana; and Lund, Frances, 2002. Supporting workers in the informal economy: A policy framework. Рабочий документ Сектора занятости по вопросам неформальной экономики. 2002/2. Женева: Международное бюро труда.

MOT 1999. "Trade Unions and the Informal Sector: Towards a Comprehensive Strategy." Справочный документ для международного симпозиума по вопросам профсоюзов и неформального сектора, 18-22 октября.

Комитет по занятости и социальной политике Административного совета МБТ, 298/ESP/4, Неформальная экономика, МБТ, Женева.

Jankulovska, L. Federation of Trade Unions of Macedonia CCM. Employment Sector. МБТ, Женева. 2002.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=35

Pineda, O.R. "Bridging the Gender Formal/Informal Divide in Labor Movements within a Globalizing ASEAN Paper presented to 8th Asean Inter-University Conference on Social Development, May 28-31, 2008.

Thanachaisethavut, Bundit and Charoenlert, Voravith, 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Thailand," in David Tajgman, Editor. Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia. Бангкок: Международное бюро труда.

TUCA/CSA

<http://www.csa-csi.org/content/section/32/207/EconomialInformal>

and FES-ITUC workshop on "Organising workers in the informal economy" Lomé, Togo, Dec. 1-2, 2008.

Sator, Vanessa and Renales, Marilou (2003). "Improving Working Conditions in the Informal Sector." In Challenge of Informal Work in the Philippines. Edited by Sandra O. Yu. Манила: MOT.

Yu, Sandra, 1999. "The Philippines." In Labour Education Journal 1999/: Trade unions in the informal sector: Finding their bearings: Nine country papers. Женева: МБТ.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. **Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных**

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. **Политика, содействующая переходу в формальную экономику**

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) **Международные трудовые нормы**

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) **Конкретные группы**

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) **Регулирование вопросов труда**

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

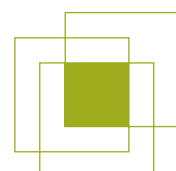
Организация, представительство и диалог



Информационная встреча членов кооператива, Кот-д'Ивуар.

5.4 КООПЕРАТИВЫ: ШАГ НА ПУТИ ИЗ НЕФОРМАЛЬНОСТИ

■ Эта глава посвящена кооперативам, которые расширяют права и возможности субъектов неформальной экономики, осуществляя экономическую деятельность и решая социальные задачи. Кооперативы могут способствовать преодолению неформальности, потому что они являются не только эффективным механизмом, обеспечивающим экономическую и социальную стабильность участникам неформальной экономики в сельских районах и городах, но и потому что они накопили опыт преобразования маргинальных видов деятельности в охраняемую законом занятость. Предприятия и организации социальной экономики, в том числе кооперативы, общества взаимопомощи, объединения, общественные предприятия и некоторые фонды, представляют собой мост между неформальной и формальной экономикой, сельскими и городскими районами, местными и глобальными интересами, экономикой и социальной сферой.



■ Правовые и политические препятствия на пути функционирования кооперативов

■ Проблемы социального исключения

■ **Правовые и политические препятствия на пути функционирования кооперативов.** За последние десять лет заметно увеличилось число предприятий и организаций социальной экономики, таких как кооперативы, общественные организации, организации взаимной помощи и паевые фонды микрофинансирования и микрострахования. Хотя некоторые из них могут быть формально не зарегистрированными, они управляются членами, зачастую создаются в местных сообществах и обеспечивают право голоса местным производителям и предпринимателям. В Африке появление новых форм кооперативов называют возрождением африканского кооперативного движения.¹ Действительно, кооперативы вновь оказались в центре внимания как демократический способ решения проблем социально-экономической изоляции субъектов неформальной экономики, а также как один из главных путей, ведущих в формальную экономику. Несмотря на то что глобализация и недавний финансовый кризис вызвали новые проблемы, кооперативы остаются источниками устойчивых доходов и социально-экономического развития. Там, где участникам неформальной экономики удастся преодолеть правовые и политические барьеры, они часто регистрируются как юридические лица и, следовательно, становятся частью основной экономики.

Тем не менее, кооперативы до сих пор сталкиваются с серьезными препятствиями в разных странах. Соответственно, недоиспользуется их потенциал поддержки перехода к формальной деятельности. Нормы права, регулирующие деятельность кооперативов, иногда могут создавать препятствия на пути организации и представительства. Например, в ряде стран юридические лица не могут создавать кооперативы: закон наделяет этим правом только физических лиц. Это серьезно ущемляет интересы юридических лиц, особенно малых и средних предприятий.

■ **Проблемы социального исключения.** К другим препятствиям относятся высокие требования к численности членов и положения, подразумевающие исключение женщин. Например, по одним законам членом кооператива может быть только один представитель домашнего хозяйства – это означает исключение женщин и преобладание мужчин среди членов кооперативов; согласно другим законам замужние женщины рассматриваются как недееспособные лица, не имеющие права наследования пая покойного мужа в кооперативе; все эти положения носят явно дискриминационный характер.

Глубокие изменения в системе производства и дерегулирование рынков создают для кооперативов и новые возможности, и новые проблемы с точки зрения доступа к мировым рынкам.² Инициативы в области этической торговли способствуют созданию кооперативов мелких производителей и несут с собой положительные последствия. Правительства, работодатели и профсоюзы все больше сходятся во мнении о том, что кооперативы являются соответствующим механизмом для создания стабильных условий занятости и получения доходов и что они стимулируют развитие.

1 Develtere, Patrick, Pollet, Ignace & Wanyama, Fredrick (eds) "Cooperating out of poverty: the renaissance of the African cooperative movement", MOT и Институт Всемирного банка, 2008 г.

2 См. Henry, Hagen, Retos y oportunidades de la globalización para las cooperativas y el marco legal cooperativo, in: CIRIEC 18/2007, 124ff.

Что такое кооперативы

Кооперативы – это средство, с помощью которого хозяйствующие субъекты могут объединить свои ресурсы и потребности для достижения эффекта масштаба, снижения цен на сырье и материалы, расширения доступа на рынки, организации общих услуг, повышения качества потребительских товаров и усиления правовой защиты. Согласно пункту 2 *Рекомендации 2002 года о содействии развитию кооперативов (193)* кооператив означает «самостоятельную ассоциацию людей, которые объединились на добровольной основе для удовлетворения своих общих экономических, социальных и культурных потребностей и устремлений посредством совместного владения предприятием, контролируемым на основе демократических принципов».

Кооперативы присутствуют практически во всех отраслях; к ним относятся сельскохозяйственные, кредитно-сберегательные, потребительские, жилищные кооперативы и кооперативы работников и предпринимателей. Субъекты неформальной экономики в основном представлены в сельском хозяйстве, торговле, сфере услуг, строительстве, на транспорте и в сфере кредитования; именно в этих отраслях действует наибольшая часть кооперативов. Они бывают разных размеров – от крупных предприятий формальной экономики до малых предприятий и микропредприятий самого разного профиля.



Женщина-руководитель сельского кооператива, Мадрас (Индия).

- Кооперативы и переход в формальную экономику
- Деятельность МОТ в поддержку развития кооперативов
- Разнообразные формы кооперативов
 - Сельскохозяйственные кооперативы для закупок материалов и реализации продукции
 - Финансовые кооперативы
 - Форма организации женщин-производителей
 - Совершенствование маркетинга
 - Трудовые кооперативы
- Медицинские услуги кооперативных клиник
- Инициативы в области этической и справедливой торговли

■ **Кооперативы и переход в формальную экономику.** Кооперативы призваны играть важную роль в процессе перехода от неформальной деятельности к формальной. В то время как субъекты неформальной экономики действуют вне поля официального законодательства или не охватываются им на практике, кооперативы могут быть доступным способом достижения юридического признания, что повышает их экономическую эффективность и стабильность и, следовательно, создает стимулы к принятию рисков, обращению за кредитами и другими услугами.

Юридическое признание позволяет кооперативам стать субъектами соответствующих режимов налогообложения и бухгалтерской отчетности и пользоваться благами системы социального обеспечения.

Кооперативы легко создавать как предприятия, потому что для целей регистрации к их капиталу предъявляются минимальные требования, а недостаток профессиональных навыков можно преодолеть с помощью информационных, учебных и образовательных программ. Регистрация означает юридическое признание, которое позволяет кооперативам стать субъектами соответствующих режимов налогообложения и бухгалтерской отчетности и пользоваться благами системы социального обеспечения.³ Объединяя ресурсы, они укрепляют свои позиции на переговорах. Кооперативная система, построенная на принципах демократического управления (один член – один голос, независимо от количества паев), и справедливое распределение затрат, рисков и выгод, расширяют возможности членов, дают им право голоса и способствуют социальному диалогу.

Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (193)

В 2002 году Международная конференция труда приняла рекомендацию, которая заложила новую основу для развития кооперативов в 21-м веке. Это единственный международный правовой акт о кооперативах, в котором содержатся рекомендации для создания государствами-членами новых основ права и политики. В нем признается, что кооперативы могут не только служить средством для решения проблем глобализации и противодействия ее давлению, обеспечивая более справедливое распределение ее благ, но и играть важнейшую роль в переходе к формальной деятельности. Пункт 9 гласит:

«Правительства должны содействовать важной роли кооперативов в преобразовании деятельности, которая часто имеет маргинальный характер и направлена на выживание (которую иногда называют

³ Henry, Hagen, Guidelines for Cooperative legislation, 2nd ed., Женева; МБТ 2005 г., с. 45.

«неформальной экономикой»), в трудовую деятельность, пользующуюся правовой защитой и в полной мере интегрированную в основное русло экономической жизни».

Кооперативы основаны на таких ценностях, как самопомощь, личная ответственность, демократия, равенство, справедливость и солидарность, а также на таких нравственных понятиях, как честность, открытость, социальная ответственность и забота о других людях. Текст Рекомендации включает определение, ценности и принципы Заявления о кооперативной идентичности, которое было принято Международным кооперативным альянсом (МКА) в 1995 году. В ней содержится призыв к правительствам создавать благоприятные условия для развития кооперативов, в том числе обращаться с ними наравне с другими типами предприятий. В Рекомендации раскрываются функции и обязанности социальных партнеров МОТ и кооперативных организаций.

Со времени принятия Рекомендации 193 и на ее основе многие страны и региональные объединения стран пересмотрели кооперативные законы или разработали новую политику. К этим странам относятся Колумбия, Хорватия, Эфиопия, Киргизстан, Лесото, Мозамбик, Южная Африка, Свазиленд, Турция и Уганда. Регламент Европейского совета № 1435/2003, касающийся устава Европейского кооперативного общества, учитывает положения Рекомендации 193, а в Латинской Америке на ее основе МКА Северной и Южной Америки принял рамочный типовой закон для этого региона (*Ley marco para las cooperativas de América Latina*). Уругвай стал одной из первых стран, которые разработали новое законодательство исходя из нового типового закона. Организация по гармонизации предпринимательского права в Африке (OHADA) также приняла Единый закон о кооперативах (*Acte unifique relatif aux sociétés coopératives*).

Источник: *Promoting Cooperatives: A Guide to ILO Recommendation 193*. МОТ, МКА, Кооперативный колледж, Манчестер, 2004 г. <http://www.co-op.ac.uk/downloads/Promoting%20Co-operatives.pdf>

■ **Деятельность МОТ в поддержку развития кооперативов.** Отдел МБТ по вопросам кооперативного движения содействует вовлечению субъектов неформальной экономики в формальную деятельность главным образом путем предоставления консультаций по вопросам кооперативной политики и законодательства в целях признания кооперативов как юридических лиц с равными правами и обязанностями. Он консультирует по тематике кооперативной политики и законодательства, в том числе участия в формировании политики и в законотворчестве, и разъясняет суть кооперативного права в самом широком его понимании, включая, например, вопросы налогообложения кооперативов, выполнения кооперативами положений трудового законодательства, стандартов бухгалтерского учета и законодательства о конкуренции. Учитывая положительные изменения в нормативно-правовой базе, акцент смещается в сторону повышения эффективности стратегий, направленных на обеспечение выполнения законодательных требований.

МОТ сотрудничает с правительствами и совместно с социальными партнерами и кооперативными организациями оказывает им содействие в обеспечении благоприятных условий для создания кооперативов субъектами неформальной экономики. Примерами технической помощи служат:

- перевод законов о кооперативах на местные языки;
- составление простых руководств, разъясняющих положения кооперативного законодательства;
- подготовка проектов кооперативных законов, подзаконных актов и нормативных положений, направленных на упрощение кооперативных структур;

- оказание поддержки в целях разработки политики, направленной на принятие кооперативного подхода к включению участников неформальной экономики в программы социально-экономического развития, включая планы, основанные на Глобальном пакте о рабочих местах, стратегиях сокращения масштабов бедности (ПРСП) и страновых программах достойного труда.

Рамочный типовой закон о кооперативах будет важным руководством для правительств стран Латинской Америки.

В соответствии с принципом самопомощи кооперативы могут предоставлять услуги своим членам путем выделения средств на участие в медицинских и пенсионных программах, либо путем коллективного страхования членов, используя для этого свои активы и прочные позиции на переговорах. Например, в течение ряда лет отдел МБТ по вопросам кооперативного движения сотрудничал с региональным отделением Международного кооперативного альянса в Северной и Южной Америке в целях пересмотра рамочного типового закона 1988 года о кооперации в странах Центральной и Южной Америки. Пересмотренный закон 2008 года содержит, в том числе, положения, касающиеся направления излишков прибыли в специальные фонды, предназначенные для оказания социальных услуг.⁴

2012 год – Международный год кооперативов ООН

18 декабря 2009 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций провозгласила 2012 год Международным годом кооперативов (резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/64/136). Основными целями Международного года кооперативов являются 1) поддержка развития кооперативов и 2) повышение осведомленности общественности о кооперативах.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/64/136, пункт 3: «Рекомендует всем государствам-членам, а также Организации Объединенных Наций и всем другим соответствующим заинтересованным сторонам использовать проведение Года для оказания поддержки развитию кооперативов и повышения осведомленности об их вкладе в социально-экономическое развитие».

Государствам-членам следует создать национальные комитеты с участием всех заинтересованных сторон, в том числе трехсторонних участников МОТ и кооперативных организаций. Им также рекомендуется назначить координаторов для проведения Международного года кооперативов на национальном уровне.

Для получения дополнительной информации см. <http://social.un.org/coopsyear/>

Проекты технического сотрудничества МОТ также нацелены на содействие формализации работников неформальной экономики путем создания кооперативов.⁵ Одним из примеров является проект SYNDICOOOP – совместная инициатива Международного кооперативного альянса, МКП и МОТ, направленная на усиление стратегий по организации работников неформальной экономики и на расширение возможностей занятости, повышение доходов и улучшение условий труда в Кении, Руанде, Танзании, Уганде и Южной Африке. Он финансировался в рамках Программы партнерства Нидерландов и был реализован в течение 2004-06 годов. В ходе выполнения проекта были отмечены многочисленные связи между кооперативами и профсоюзами. В нем был использован совместный подход, основанный на взаимной поддержке. Проект позволил укрепить партнерские отношения между профсоюзами и субъектами неформальной экономики и повысить уровень осведомленности общественности о роли профсоюзов и о преимуществах коллективного представительства. Правительства стран обязались и в дальнейшем поддерживать эти инициативы. Был подготовлен удобный спра-

⁴ См. статью 42 рамочного типового закона 2008 года (Ley Marco para las cooperativas de America Latina).

⁵ Такие проекты, как ACOPAM, COOPNET, COOPREFORM, INDISCO, SYNDICOOOP и COOPAFRICA, осуществляются в рамках механизма реализации резолюции и заключений Международной конференции труда 2002 года. См. Резолюцию и Заключение о достойном труде и неформальной экономике, Международная конференция труда, Женева, 2002 г.

вочник для членов профсоюзов и кооперативов об организации работников неформальной экономики.⁶

■ **Разнообразные формы кооперативов.** Кооперативы могут принимать многие формы. Они существуют, чтобы оказывать своим членам оптимальные услуги при минимальных затратах и обеспечивать им возможности занятости и получения доходов. Хотя наибольшую известность получили сельскохозяйственные кооперативы, создаваемые для реализации продукции и закупок материально-технических ресурсов, ниже приводится ряд примеров других успешных кооперативов, которые защищают интересы субъектов неформальной экономики.

- Кредитно-сберегательные кооперативы и другие кооперативные финансовые организации обеспечивают доступ к финансированию, зачастую конкретно для участников неформальной экономики, в частности, женщин.
- Трудовые кооперативы создают рабочие места, в том числе путем выкупа работниками предприятий и их преобразования в кооперативы.
- Медицинские кооперативы оказывают медицинские и другие социальные услуги.

Сельскохозяйственные кооперативы дают мелким фермерам возможность повысить свои доходы и качество жизни.

- **Сельскохозяйственные кооперативы для закупок материально-технических ресурсов и реализации продукции.** Сельскохозяйственные кооперативы дают мелким фермерам возможность повысить свои доходы и качество жизни. Одним из примеров служит Руанда, где после геноцида правительство приняло согласованные меры, стимулирующие создание кооперативов. Кооперативное законодательство обеспечивает регулирование деятельности кооперативов, их регистрацию и контроль, а также урегулирование конфликтных ситуаций. В 2004 году в кооперативе рисоводов состояло 40148 членов, которые произвели 20800 тонн белого риса, покрыв около 35% внутреннего спроса. Каждый член кооператива платит первоначальный взнос и ежегодный членский взнос, размер которого зависит от обрабатываемой площади. Кооператив предоставляет техническую поддержку, обслуживает общие объекты инфраструктуры, такие как водоканалы, содержит питомник растений, выдает кредиты на закупку материалов и оказывает маркетинговую поддержку. При нем действует медицинский фонд взаимопомощи.

В Кении кооперативы являются одной из основ экономического роста. 63% жителей страны зарабатывают на жизнь, прямо или косвенно работая с кооперативами. В 2007 году на долю кооперативов пришелся 31% национальных сбережений. Являясь неотъемлемой частью государственной стратегии создания национальных богатств и сокращения масштабов бедности, кооперативы представлены во всех отраслях национальной экономики, в том числе в сельском хозяйстве, финансовом секторе, жилищном хозяйстве, на транспорте, в строительстве, обрабатывающей промышленности и торговле. Кооперативы действуют преимущественно в финансовом секторе (44%) и сельском хозяйстве (38%). Кооперативное движение имеет четкую структуру и в 2007 году оно состояло более чем из 11 тысяч зарегистрированных кооперативных обществ. Национальная федерация кооперативов Кении является ведущей кооперативной организацией страны и вместе с 8 другими национальными кооперативными организациями/учреждениями объединяет кооперативы по основным видам деятельности, таким как банковские, страховые, образовательные услуги и т.д. В кооперативах Кении состоит не менее 7 миллионов членов.⁷

6 Smith, Stirling, Let's organize! A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy, совместное издание МОТ, МКА и МКСП.

7 Develtere, Patrick, Pollet, Ignace & Wanyama, Fredrick (eds) "Cooperating out of poverty: the renaissance of the African cooperative movement", МОТ и Институт Всемирного банка, 2008 г., с. 91-127 и <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/countries/eastafrika/kenya.htm>

- **Финансовые кооперативы.** Субъекты неформальной экономики и маргинальные группы населения, не имеющие доступа к финансовым услугам коммерческих банков, могут обращаться к кредитно-сберегательным кооперативам и другим финансовым кооперативным организациям. Возрождается интерес к кредитно-сберегательным кооперативам и другим финансовым кооперативным организациям, в частности, из-за глобального банковского кризиса. Всемирный банк недавно отметил, что «во многих странах вновь возникают финансовые кооперативы и их объединения как перспективные институты сельскохозяйственного финансирования».⁸
- **Форма организации женщин-производителей.** Кооперативы стали одной из важных форм организации женщин-производителей, укрепляющих их позиции на переговорах и повышающих их доходы. В Индии Ассоциация самозанятых женщин (SEWA) является одним из наиболее успешных примеров многогранной организации, уделяющей особое внимание нуждам женщин, работающих в неформальной экономике. Банк Swashrayi Mahila Sewa Sahakari – крупнейший кооператив, созданный членами SEWA, первый в своем роде в Индии. Его собственниками являются самозанятые женщины. Политика банка определяется избираемым правлением из числа работающих женщин. Им управляют квалифицированные менеджеры, которые подотчетны правлению. Банк SEWA был создан в 1974 году 4 тыс. членов, каждый из которых внес по 10 рупий. В настоящее время у него 93 тыс. активных вкладчиков. Изначально пайщики подчеркнули необходимость кредитования с тем, чтобы снизить свою зависимость от ростовщиков и торговцев, укрепить свой бизнес, увеличить активы от собственного имени и обеспечить обучение детей и решение чрезвычайных семейных ситуаций. Банк получил лицензию Резервного банка Индии.

SEWA оказала содействие в создании многих других видов кооперативов, в том числе кооперативов ремесленников, кооперативов производителей молока, сервисных, трудовых и торговых кооперативов. Женщины вносят средства в уставной капитал кооперативов и получают от них работу. Сервисные кооперативы предоставляют самозанятым женщинам в неформальной экономике и их семьям услуги первой медицинской помощи и обеспечивают уход за детьми. В деревнях создаются кредитно-сберегательные кассы, которые являются менее формализованными структурами, где женщины учатся управлять своим капиталом. Это первый шаг к формированию активов. Деревенские кассы создали собственные районные объединения для оказания взаимной поддержки и консультаций.⁹

- **Совершенствование маркетинга.** В рамках программы MOT COO-PAFRICA осуществляется инновационный проект в целях оказания помощи рыбацким кооперативам в районе озера Виктория в Кении и расширения возможностей занятости. Несмотря на то что эта территория надежно обслуживается мобильными телефонными сетями, кооперативы рыбаков не использовали эту связь в своих интересах. В результате в ценообразовании отсутствовала прозрачность, маркетинговые расходы были высокими и значительная часть улова пропала. При поддержке научно-исследовательского Института морских и рыбных ресурсов Кении члены кооперативов в 150 специально отобранных районах получили мобильные телефоны и прошли соответствующую подготовку с тем, чтобы они могли оперативно передавать сведения о ценах, объемах лова, складских помещениях и другую информацию. Ожидается, что проект приведет к значительному росту доходов и занятости в рыболовецких поселках.¹⁰

Субъекты неформальной экономики, не имеющие доступа к финансовым услугам коммерческих банков, могут обращаться к кредитно-сберегательным кооперативам и другим финансовым кооперативным организациям.

Такие организации, как SEWA в Индии, являются важным средством объединения неимущих женщин-производителей, которое усиливает их влияние на рынке и повышает их доходы.

⁸ Всемирный банк, Доклад о мировом развитии 2008.

⁹ [Http://www.sewa.org](http://www.sewa.org)

¹⁰ <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/kmfri.pdf> and ILO Coop News 2, 2009

В Непале профсоюзная конфедерация основала медицинские кооперативы для работников неформальной экономики.

- **Трудовые кооперативы.** Трудовые кооперативы – это предприятия, принадлежащие и контролируемые их членами; часто эти работники уже потеряли работу или находятся под угрозой увольнения и поэтому стремятся создать для себя рабочие места. Например, во время экономического кризиса в Аргентине был принят целый ряд мер с целью выкупа нерентабельных предприятий для сохранения производства и рабочих мест. Было создано Национальное движение восстановленных фабрик – *Fábrica recuperada*. Они были реорганизованы в кооперативы с соответствующими уставами и лицензиями.¹¹

- **Медицинские услуги кооперативных клиник.** Кооперативы могут значительно расширить доступность услуг здравоохранения и других форм социального обслуживания. В Непале конфедерация GEFONT, состоящая из 15 национальных профсоюзных федераций примерно с 350 тыс. членов, создает организации работников в таких отраслях, как сельское хозяйство, текстильная промышленность, туризм, услуги рикш, транспорт и строительство. В 2000 году она основала медицинский кооператив, который по доступным ценам оказывает медицинские и клинические услуги своим членам, работающим в формальной и неформальной экономике. Члены платят ежемесячный взнос в фонд медицинского кооператива, что дает им доступ к первичной медицинской помощи и госпитализации в больницу Kathmandu Model, которая также была основана и управляется как кооператив фондом доверительного управления Public Health Concerned Trust. В течение ближайших пяти лет конфедерация GEFONT ставит перед собой задачу расширить услуги охраны здоровья на всех своих работников; с этой целью она при поддержке МОТ создает медицинские кооперативы для работников по всей стране.¹²

- **Инициативы в области этической и справедливой торговли.** Инициативы в области этической и справедливой торговли становятся все более распространенными; начавшись в относительно малых масштабах, они теперь являются частью основной коммерческой отрасли. Сети альянсов между компаниями или некоммерческими организациями в промышленно развитых странах и производителями в развивающихся странах стремятся улучшить торговые и производственные условия и расширить доступ к международным рынкам зачастую путем формализации кооперативов и заключения лицензионных или сертификационных соглашений. Инициатива в области этической торговли опирается на свод правил, которые были согласованы и приняты учредителями – профсоюзами, НПО и корпорациями; в них содержатся ссылки на наиболее актуальные конвенции МОТ.

11 См. Специализированное совещание кооперативов МЕРКОСУР, Монтевидео, август 2005 г.

12 www.gefont.org

ДОКУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (193)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R193>Autres instruments

Другие акты

Генеральная Ассамблея ООН. А/64/132. 64-я сессия. Пункт 62(b) первоначального перечня*. Кооперативы в процессе социального развития. 13 июля 2009 г.
<http://www.copacgva.org/publications/un/a64132e.pdf>

Соответствующие публикации

Специализированное совещание кооперативов МЕРКОСУР 2005 г., Декларация о кооперативах, занятости и достойном труде, X пленарное заседание, Монтевидео.
<http://www.cicopa.coop/Cooperatives-and-Decent-Work-in.html>

Birchall, Johnston: Cooperatives and the Millenium Development Goals, МБТ, Женева, 2004 г.

Develtere, Patrick/ Pollet, Ignace / Wanayama, Frederick: Cooperating Out of Poverty, The renaissance of the African cooperative movement, МБТ, Женева, 2008. г.

http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/coop_out_of_poverty.pdf

Henry, Hagen: Guidelines for Cooperative Legislation, 2nd edition, МБТ, Женева, 2005 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094045.pdf

Также на французском языке: Guide de l'gislation cooperative, МБТ, Женева, 2006 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_122183.pdf

Henry, Hagen, Cooperatives, Transition to Formality, Law – the Role of the Cooperative Programme of the ILO, (Forthcoming).

ILO COOPAfrica Working Paper series (1-16).

http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang--en/facet--ORG--ED_EMP---EMP_ENT---COOP--TYP--Publication--2678/WCMS_DOC_ENT_DPT_COO_EN/index.htm

Smith; Stirling: Let's organize: A handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy. Совместная публикация МОТ, МКСП и МКА 2006 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094047.pdf

Smith, S.Ross, C. Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOOP approach has worked in East Africa. Совместная публикация МОТ, МКА и МКСП 2006 г.

Всемирный банк, Доклад о мировом развитии 2008. Сельское хозяйство на службе развития, Всемирный банк, Вашингтон.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192112387976/WDR08_00_FM.pdf

Пособия и руководства

Dobson, Denis: Participatory cooperative policy making: a manual. Международное бюро труда, Женева, 1998 г. Также на французском языке: Dobson, Denis: Elaboration participative de la politique de développement coopératif: un guide, Международное бюро труда, Женева, 2000 г.

МКА/МОТ: Training resource pack on the elimination of hazardous child labour in agriculture. Женева, 2009 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/docName--WCMS_091344/index.htm

МКА/MOT: Cooperating out of child labour. Harnessing the untapped potential of cooperatives and the cooperative movement to eliminate child labour, Женева, 2009 г.

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_112449/lang--en/index.htm

МКА/MOT: Gender Issues in Cooperatives: An ILO-ICA Perspective. 2 Hours on Gender Issues in Cooperatives - An introductory session on gender issues for cooperative leaders. MOT 1995.

<http://www.uwcc.wisc.edu/icic/issues/gender/ilo-ica/overview.html>

МКА/MOT: Leadership Training Manual for Women Leaders of Cooperatives, Международное бюро труда, Женева, 2005 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new_delhi/documents/publication/wcms_124337.pdf

МКА/MOT Promoting Cooperatives: A Guide to ILO Recommendation 193. MOT, МКА, Кооперативный колледж, Манчестер, 2004 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/instructionalmaterial/wcms_160221.pdf

MOT: Innovative cooperative training: a trainer's source book, Международное бюро труда, Женева, 2009 г.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/trainersource-book.pdf>

Smith; Stirling: Let's organize: A handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy. Совместная публикация MOT, МКА и МКСП 2006 г.

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094047.pdf).

Thomet N., Voza A.: Project design manual. A step-by-step tool to support the development of cooperatives and other forms of self-help organizations, МБТ, 2010 г.

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт отдела МБТ по вопросам кооперативов

<http://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/lang--en/index.htm>

Ссылки

Birchall, Johnston: Cooperatives and the Millenium Development Goals, МБТ, Женева, 2004 г.

Birchall, Johnston: Organizing Workers in the Informal Sector. A strategy for trade union – cooperative action. COOP Working Paper 01-1, Международное бюро труда, Женева, 2001 г.

Develtere, Patrick/ Pollet, Ignace / Wanayama, Frederick: Cooperating Out of Poverty, The renaissance of the African cooperative movement, МБТ, Женева, 2008 г.

Dobson, Denis: Participatory cooperative policy making: a manual. Международное бюро труда, Женева, 1998 г. Также на французском языке: Dobson Denis: Elaboration participative de la politique de développement coopératif: un guide, Международное бюро труда, Женева, 2000 г.

Henry, Hagen: Guidelines for Cooperative Legislation, 2nd edition, МБТ, Женева, 2005 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094045.pdf

Также на французском языке: Guide de l'gislation cooperative, МБТ, Женева, 2006 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_122183.pdf

Henry, Hagen, Cooperatives, Transition to Formality, Law – the Role of the Cooperative Programme of the ILO (forthcoming).

MOT 2008. The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, протокол заседаний Трехстороннего межрегионального симпозиума по вопросам неформальной экономики: Обеспечение перехода к формализации (Женева, МБТ).

Smith, S.Ross, C. Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa. Совместная публикация MOT, МКА и МКСП 2006 г.

Всемирный банк, Доклад о мировом развитии 2008. Сельское хозяйство на службе развития, Всемирный банк, Вашингтон, 2008 г.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

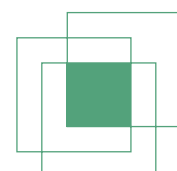
Содействие равенству и недопущение дискриминации



Ткацкая мастерская в Аддис-Абебе (Эфиопия).

6.1 СОДЕЙСТВИЕ РАСШИРЕНИЮ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН: ГЕНДЕРНЫЙ ПУТЬ ИЗ НЕФОРМАЛЬНОСТИ

■ В этой главе рассматривается неравное положение женщин и мужчин в неформальной экономике. Хотя женщины явно не образуют однородную группу, они, как правило, больше страдают от дискриминации на рынке труда и больше подвержены воздействию шоков и рисков, чем мужчины. Те же проблемы, которые укоренились в формальной экономике, т.е. профессиональная сегрегация, разрыв в оплате труда, ограниченный доступ к ресурсам и бремя неоплачиваемого труда, зеркально отражаются в неформальной экономике и зачастую обостряются. В данной главе предлагаются меры, направленные на более полный учет гендерных факторов в процессе формирования политики во всех областях, связанных с неформальной экономикой, а также меры гендерного характера, нацеленные на устранение глубоко укоренившихся проблем.



- **Гендер и неформальность**
- **Неоплачиваемый труд – серьезнейшее препятствие на пути к достойному труду**
- **Дискриминация как значимый фактор, определяющий экономическое положение женщин в неформальной экономике**
- **Труд женщин в неформальной экономике**
 - **Данные**
 - **Незащищенная занятость**
 - **Надомный труд**
 - **Домашний труд**

■ **Гендер и неформальность.** Хотя в неформальной экономике трудятся и мужчины, и женщины, при ближайшем рассмотрении между ними вскрываются большие различия. Женщины – в городах и сельских районах – часто концентрируются в наиболее уязвимых сегментах неформальной экономики. У них, как правило, меньше экономических активов,¹ чем у мужчин, и для них менее доступны средства производства, такие как земля, технологии, финансирование, сети и информация о рынке. Низкий уровень грамотности и узкие профессиональные навыки, зачастую ограниченные традиционными «женскими» профессиями, чаще всего приводят к тому, что женщины вынуждены работать на насыщенном рынке, с низкой производительностью и низкими доходами. С учетом недостаточных знаний о трудовых правах и отсутствии организации и представительства женщины в неформальной экономике часто имеют меньше веса на переговорах, чем мужчины. Их предприятия ведут борьбу за выживание на краю неформальной экономики; это неизменно хрупкие предприятия, склонные к прекращению деятельности, так как им приходится балансировать на тонкой грани между получением дохода и выполнением домашних обязанностей. Недавний экономический и финансовый кризис в мире оказал на женщин влияние в самых разных областях, в том числе усугубив бремя их оплачиваемого и неоплачиваемого неформального труда. Как показывает опыт, воздействие кризиса на доходы и занятость – падение спроса и заработной платы, усугубляемое обострением конкуренции – оказалось наиболее выраженным в низкооплачиваемых подотраслях, где сконцентрированы женщины. Результатом стало ухудшение относительной социально-экономической уязвимости бедных работающих женщин и их семей.²

Тем не менее, как раз женский труд – будь то низкооплачиваемый труд в неформальной экономике или неоплачиваемый труд в домашнем хозяйстве – скрепляет семью и общество. Более того, там, где перед женщинами открылись возможности, они используют их, становясь активными участниками экономической жизни и содействуя экономическому возрождению целых сообществ. В литературе можно найти множество доказательств того, что женщины могут играть ключевую роль в прерывании цикла наследования бедности от одного поколения к другому, что менее очевидно для мужчин. Опыт показывает, что когда женщинам удается увеличить доходы и усилить контроль над средствами, это воздействует на многие проявления бедности: от снижения деторождения, младенческой и материнской смертности, использования детского труда, увеличения числа детей, обучающихся в шко-

Хотя женщины не образуют однородную группу, они сталкиваются с реалиями, проблемами и рисками, отличными от тех, что стоят перед мужчинами в неформальной экономике.

Что означает гендерное равенство

Гендерное равенство означает равные права, возможности и обращение для мужчин и женщин, девочек и мальчиков во всех сферах жизни. Права людей, их обязанности, социальный статус и доступ к ресурсам не должны зависеть от того, родились они мужчинами или женщинами. Однако это не означает, что мужчины и женщины одинаковые или должны стать таковыми, либо что любые меры на рынке

1 ЮНИФЕМ 2005. Progress of the World's Women 2005: Women work and poverty ЮНИФЕМ, Нью-Йорк.

2 Horn, Zoe Elena (2010). 'The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners', Gender & Development, 18: 2, 263 – 276.

труда должны приводить к одним и тем же результатам. Гендерное равенство подразумевает, что все мужчины и женщины должны свободно развивать свои личные способности и делать жизненный выбор без ограничений, установленных стереотипами или предрассудками в отношении гендерных ролей и характеристик мужчин и женщин.

Источник: MOT 2007. *ABC of Women Workers' Rights and Gender Equality* (МБТ, Женева).

ле, улучшения состояния здоровья, повышения образованности и качества питания семей и до более успешного формирования человеческого капитала для будущего рынка труда.³

Поэтому то, что политики должны решать проблемы дискриминации и неравенства женщин из бедных семей, работающих в неформальной экономике, – это не только вопрос прав, но и вопрос рациональной экономики. Труд женщин – это огромный незадействованный продуктивный ресурс общества и экономики. Задача состоит в том, чтобы найти путь к женщинам во многих «невидимых» и маргинальных сегментах неформальной экономики, в том числе в сфере домашнего и надомного труда, неоплачиваемого рыночного труда в интересах членов семьи, случайной работы по найму и самозанятости. Более того, независимо от типа продуктивной работы женщин, не менее важно устранить ограничения, которые взваливаются на их плечи домашними обязанностями.

Женщины, дефицит достойного труда и неформальная экономика

С точки зрения всех аспектов достойного труда женщины в неформальной экономике страдают от дискриминации и маргинализации.

Занятость: труд женщин, как правило, плохо оплачивается и характеризуется низкой производительностью; у них ограничен доступ к профессионально-технической подготовке, которая могла бы открыть новые возможности для заработков; для женщин предпринимателей и самозанятых работников препятствия на пути к производственным активам, включая финансирование, сдерживают развитие их предприятий. Одна из глубоко укоренившихся проблем – это профессиональная сегрегация: женщины часто сосредоточены в отраслях, где используется преимущественно женский труд, в том числе в сфере услуг, домашнего и надомного труда, а также в видах самозанятости, связанных с гендерными ролями женщин (таких как торговля продуктами питания и пошив одежды).

Социальная защита: хотя женщины часто испытывают наибольшую нужду с учетом их роли в обществе, связанной с уходом за другими людьми, у них самих меньше возможностей, чтобы позаботиться о себе и своей семье, несмотря на более тяжелую ношу, которую они несут на своих плечах. Они могут выполнять опасную работу во вредных и небезопасных условиях. Отсутствие охраны материнства для женщин, работающих в неформальной экономике, физически подвергает их опасности, даже смертельной опасности, при родах. Детские учреждения редко встречаются в неформальной экономике, что увеличивает бремя многих женщин в связи с уходом за детьми и ограничивает их возможности занятости и заработков. Имеются также свидетельства того, что женщины более восприимчивы к ВИЧ/СПИДу, чем мужчины.

Социальный диалог: женщины, занятые в неформальной экономике, часто не имеют своих организаций и представителей. При решении местных и национальных вопросов их голос часто звучит тише, чем голос мужчин. В ряде сегментов неформальной экономики, таких как домашний труд и надомное промышленное производство, женщины практически незаметны, ибо они работают за стенами частных домов. Это еще больше усложняет задачу их организации, а изолированность женщин еще больше ослабляет их позиции перед работодателями.

Права: по разным причинам женщины в неформальной экономике могут не уметь выражать свои требования и осуществлять свои права в сфере труда. Кроме того, различия в доходах женщин и мужчин в неформальной экономике отражают и даже усугубляют ситуацию в формальной экономике; женщины могут страдать от множественных форм дискриминации на рынке труда.

3 М. Buvinić et al. (eds): *Equality for women: Where do we stand on Millennium Development Goal 3?* (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2008 г.), с. 5–6.

■ **Неоплачиваемый труд – серьезнейшее препятствие на пути к достойному труду.** Неоплачиваемый труд можно определить как все виды продуктивной деятельности вне официального рынка труда, которую физические лица осуществляют в интересах собственных домашних хозяйств. Аналитики часто называют его «репродуктивным трудом», имея в виду, что он преимущественно осуществляется в домашних хозяйствах с целью дальнейшего повседневного воспроизводства рабочей силы. Он включает в себя приготовление пищи, уборку, покупки, заготовку топлива и воды, санитарии, уход за детьми, престарелыми, больными и немощными, а также целый комплекс работ, необходимых для ведения домашнего хозяйства. Хотя их состав, естественно, варьирует в зависимости от разных культурных, религиозных и исторически сложившихся условий, в каждом обществе большая часть этой работы выполняется женщинами. Иногда называемое гендерным разделением труда в семье, это явление оказывает огромное влияние на способность женщин получать трудовые доходы, повышать квалификацию и участвовать в социальном диалоге. Способность женщин, занятых в неформальной экономике, искать и находить приемлемую оплачиваемую работу полностью зависит от объема их повседневных семейных обязанностей. В бедных районах низкий уровень развития инфраструктуры и сферы услуг негативно влияет на всех местных жителей. Однако для женщин, участвующих в неформальной деятельности, отсутствие коммунальных услуг, санитарии, водоснабжения и дорог может усилить их бремя ухода за членами семьи и сократить время, которое они могут посвятить оплачиваемой работе. Несмотря на усилия, направленные на признание неоплачиваемого труда, оценку его стоимости и включение в систему национальных счетов в качестве ключевого ресурса экономики, политики редко учитывают неоплачиваемый труд при разработке политики, часто рассматривая его как вопрос частной ответственности и как неисчерпаемый ресурс.

■ **Дискриминация как важный фактор, определяющий экономическое положение женщин в неформальной экономике.** Неравенство накапливается в течение всей жизни, из поколения в поколение. Социально-культурные традиции могут ограничивать возможности девочек и молодых женщин в приобретении профессиональных знаний и активов, необходимых для преодоления бедности и получения достойной работы в зрелом возрасте. Большая численность молодых женщин в неформальной экономике может объясняться многими факторами – от решения родителей дать образование сыновьям, социальных норм, препятствующих учебе девочек, детского труда, ранней беременности, бремени домашних обязанностей, отсутствия профессионально-технических навыков, востребованных в формальной экономике, и до дискриминации нанимателей при приеме на работу и профессиональной сегрегации. Все вместе, эти факторы ограничивают выбор и будущие перспективы многих молодых женщин, что, в свою очередь, воспроизводит новое поколение, не способное вырваться из нищеты и влиться в формальную рабочую силу.

■ **Труд женщин в неформальной экономике.** В развивающихся странах женщины, нанимаемых на неформальной основе, как правило, больше, чем мужчин. По оценкам МОТ 2002 года, за исключением Северной Африки, где 43% женщин занято на неформальной основе, в развивающихся странах 60% женщин работает на неформальных условиях вне сельского хозяйства. В африканских странах к югу от Сахары 84% женщин, работающих вне сельского хозяйства, нанимаются на неформальных условиях по сравнению с 63% мужчин; в Латинской Америке это соотношение составляет 58% женщин и 48% мужчин. В Азии соотношение мужчин и женщин, не занятых в сельском хозяйстве, примерно равно.⁴ Средние заработки в неформальной экономике

Бремя неоплачиваемого труда возрастает в условиях неформальности и бедности, создавая огромные преграды на пути к достойным заработкам.

4 МОТ 2002. Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture (МБТ, Женева).

ниже, чем в формальной. Тем не менее, обобщать трудно: некоторые категории формальных наемных работников могут быть беднее, чем, например, неформальные работодатели. Мужчины, как правило, в избытке представлены в верхней части шкалы доходов, а женщины в нижней.⁵

- **Данные.** У женщин больше шансов оказаться в неформальной экономике, чем у мужчин; они, как правило, представлены в самых нестабильных ее сегментах. Как показывают данные:
 - Женщины, как правило, концентрируются в определенных сегментах неформальной экономики, насчитывая не менее 80% всех надомных работников (занятых промышленным производством) и 30-90% уличных торговцев (за исключением обществ, где мобильность женщин ограничена).⁶
 - Связь между трудом в неформальной экономике и бедностью ярче выражена среди женщин, чем среди мужчин, не только потому что они концентрируются в той части неформальной экономики, где они выживают, но и из-за значительных различий в размере оплаты труда, даже если они выполняют тот же вид работ. В сегментах неформальной экономики с более высокими доходами женщины, как правило, заняты мелким производством с меньшим потенциалом роста по сравнению с занятиями мужчин.⁷
 - У женщин больше шансов, чем у мужчин, участвовать в недоучтенных видах неформальной деятельности, таких как производство для собственного потребления, оплачиваемый домашний труд в частных домашних хозяйствах и надомный труд.⁸
 - Кроме того, женщины чаще, чем мужчины, работают на мелких предприятиях, чей вклад в экономику скрыт от наблюдения и поэтому не учитывается.⁹
- **Незащищенная занятость.** Чем меньше развит регион, тем больше вероятность того, что женщины пополняют ряды неоплачиваемых семейных работников или самозанятых работников; их общее положение характеризуется как «незащищенная занятость», что зачастую позволяет лучше понять суть неформальности. Женщины как неоплачиваемые семейные работники вряд ли обладают экономической независимостью.¹⁰ Как показано на диаграмме ниже, в 2007 году доля незащищенных занятых среди всех работающих женщин в мире составила 52,7% по сравнению с 49,1% мужчин. В период с 1997 по 2007 годы произошло резкое увеличение числа самозанятых работающих женщин (самозанятость является важным источником занятости женщин в неформальной экономике), хотя они зарабатывают меньше, чем другие категории неформальных работ-

5 Chen, M. December 2008. "Addressing Informality, Reducing Poverty" in Job, Jobs, Jobs, Poverty in Focus Number 16, International Poverty Centre, Brasilia, p. 6.

6 Там же.

7 Международная конференция труда, 90-я сессия, 2002 г. Доклад VI, Достойный труд и неформальная экономика, МБТ, Женева.

8 Там же.

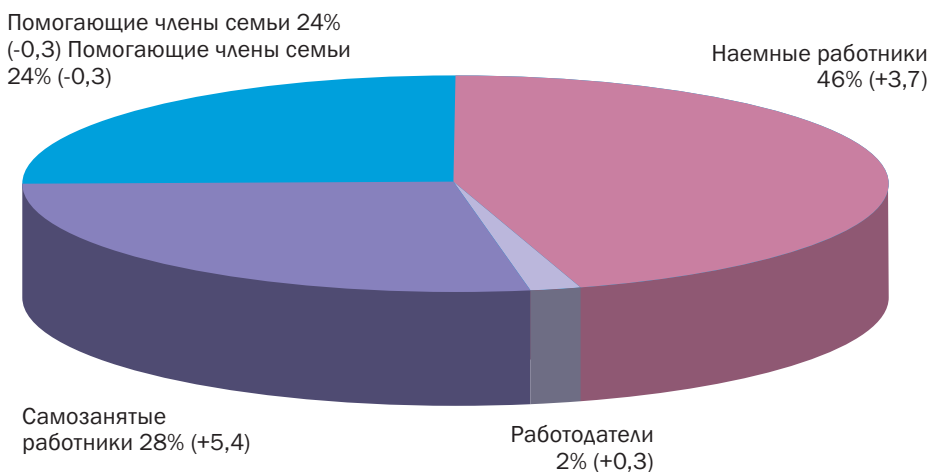
9 Там же.

10 Согласно Международной классификации статуса занятости существует четыре категории статуса: 1) наемные работники, 2) работодатели, 3) самостоятельно занятые работники и 4) помогающие члены семьи. Незащищенная занятость характеризует лиц, которых нанимают на относительно нестабильных условиях, что отражено в их статусе занятости. Поскольку менее вероятно, что помогающие члены семьи и самозанятые работники имеют формальные трудовые договоренности, а их доступ к пособиям или программам социальной защиты в большей степени подвержен риску из-за экономических циклов, их статус занятости рассматривается как «незащищенный». Таким образом, доля незащищенной занятости рассчитывается как общая численность самозанятых работников и помогающих членов семьи в процентном отношении к общей численности работающих. Данный показатель имеет выраженную гендерную окраску, поскольку исторически сложилось так, что помогающие члены семьи – это категория занятости, в которой преобладают женщины. См. также МОТ: *Key Indicators of the Labour Market*, 5-е издание (Женева, 2007 г.), глава 1

ников, таких как неформальные наемные работники и работодатели¹¹ (см. также главу об измерении неформальной экономики).

Согласно последним данным, численность работников со статусом незащищенной занятости оценивался в 2009 году в 1,53 млрд человек, увеличившись более чем на 146 млн с 1999 года. Самый высокий процент незащищенной занятости отмечен в Южной Азии (78,5% от общей численности работающих в 2009 году), в странах к югу от Сахары (75,8%) и в странах Юго-Восточной Азии и Тихого океана (61,8%). Во всех регионах, за исключением развитых стран и государств-членов Европейского союза, стран Центральной и Юго-Восточной Европы (не входящих в состав ЕС) и стран СНГ, процент незащищенной занятости выше среди женщин, чем среди мужчин, а крупнейший гендерный разрыв наблюдается в Северной Африке (свыше 21 процентного пункта), в странах южнее Сахары и на Ближнем Востоке (разрыв между полами более чем в 14 процентных пунктов).¹²

Распределение статусов занятости среди женщин (изменение в процентных пунктах после 1997 г. – в скобках)



Источник: МОТ. *Global Employment Trends for Women, March 2009* (Женева, 2009 г.), рис. 4, с. 12.

- **Надомный труд.** Надомный труд часто является стратегией выживания в неформальной экономике. Женщины, как правило, представлены сверх меры в этой отрасли, особенно среди промышленных надомных работников, которые должны нести все производственные затраты, не связанные с оплатой труда, при этом получая взамен очень мало добавленной стоимости. В некоторых случаях неясно, является ли надомник наемным работником или независимым самозанятым работником (см. главу об индивидуальном трудовом правоотношении). Надомный труд часто используется на самых нижних ступенях глобальных систем создания стоимости, где существуют сложные наложения субподрядных отношений, что затрудняет точное определение трудовых отношений и обязанностей. Надомный труд часто характеризуется большой продолжительностью рабочего времени, низкой зарплатой, малым объемом социальной защиты, производственными и профессиональными рисками, сильной зависимостью от субподрядчика, а также крайней изолированностью, что делает трудным создание организаций надомных работников и ведение ими эффективных переговоров. Поскольку работа

11 МОТ 2009. Доклад VI Гендерное равенство – основа достойного труда. Доклад, представленный 98-й сессии Международной конференции труда (Женева, МБТ).

12 МОТ: *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery*, Женева, 2011 г.

выполняется в частном доме, инспекторам труда намного сложнее проводить проверки, чтобы обеспечить соблюдение нормативных требований (см. также главы, посвященные надомному труду и индивидуальному трудовому правоотношению).

Надомный и домашний труд – это преимущественно женские занятия, характеризующиеся плохими условиями труда, отчужденностью и сильной зависимостью от работодателей и подрядчиков.

- **Домашний труд.** Домашний труд как отрасль сферы услуг продолжает расти во всем мире под воздействием факторов спроса и предложения. С точки зрения спроса, демографические изменения, такие как старение населения, сокращение объемов социального обеспечения, расширение участия женщин в рабочей силе в городских районах и в развитых странах, увеличивают потребность в домашнем труде. Со стороны предложения, бедность сельского населения и дискриминация по признаку пола на рынке труда обеспечивают бесперебойное пополнение этой отрасли работниками, в основном женщинами. Как и надомный труд, оплачиваемый домашний труд сложно регулировать и контролировать. В ряде случаев он является неотъемлемой частью социально-культурных устоев, и работодателям трудно признавать себя в этом качестве. Изолированность и уязвимость домашних работников усугубляются тем, что они спрятаны за стенами частных домов и сильно зависят от доброй воли нанимателей. Кроме того, свою роль играют и вопросы пола, класса, этнической принадлежности и касты, ослабляя возможности домашних работников постоять за себя. Когда домашний труд связан с миграцией, дополнительные слои уязвимости могут возникать по причине нелегального миграционного статуса (см. также главы о домашних работниках и трудовых мигрантах).



Сбор хлопка в Узбекистане.

ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПОДХОДЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- **Применение гендерного подхода к разработке политики**
- **Действия, учитывающие гендерную специфику**
 - Развитие профессиональных навыков и обучение девочек
 - Упорядочение домашнего труда
 - Расширение доступа к ресурсам
 - Укрепление организаций женщин в неформальной экономике
 - Признание и оценка стоимости неоплачиваемого труда
- **Учет гендерных аспектов при разработке политики, направленной на преодоление неформальности**
 - Расширение социальной защиты
 - Демократизация национальных бюджетных процессов
 - Стратегии роста с учетом нужд неимущих слоев населения
 - Уравновешивание продуктивного и репродуктивного труда
- **Деятельность МОТ в области гендерного равенства**

Учет гендерной проблематики и гендерные меры необходимы во всех областях политики, формируемой в отношении неформальной экономики.

■ **Применение гендерного подхода к разработке политики.** Точно так же как переход в формальную экономику требует принятия всестороннего, комплексного и последовательного подхода, решение проблем гендерного неравенства в неформальной экономике требует действий в каждой из областей политики, рассматриваемых в настоящем руководстве. Инструменты политики и диагностики, лежащие в основе руководства, включают семь направлений политики (о чем речь идет в главе о ключевых концептуальных вопросах), и для того чтобы обеспечить женщинам возможность покончить с неформальностью, потребуются принятие комплексных мер политики. Действия, нацеленные на обеспечение гендерного равенства, должны осуществляться в каждой из семи областей политики (горизонтальное расширение) и во всех областях (вертикальная интеграция) в целях обеспечения согласованности принимаемых мер и достижения максимального эффекта. В политике важно просто и ясно раскрыть суть решений, предлагаемых для расширения прав и возможностей женщин, чтобы они были понятными для специалистов, не связанных с гендерной проблематикой, на которых возлагается окончательная ответственность за реализацию этих мер.

Любые политические решения требуют гендерного анализа, который позволит понять и учесть различия в опыте и деятельности мужчин и женщин в неформальной экономике, а также разные возможности выбора и ограничения, которые стоят перед ними. Переходу работников неформальной экономики к формальной деятельности будут существенно способствовать предварительные оценки воздействия мер политики на женщин и мужчин и поддержка стратегий, которые, скорее всего, приведут к справедливым результатам.

Обсуждая тему Гендерное равенство – основа достойного труда на Международной конференции труда в 2009 году, трехсторонние участники МОТ одобрили подход к решению задачи обеспечения достойного труда, в котором подчеркивается значение гендерных вопросов и гендерных действий. Учет гендерных вопросов означает, что все меры должны приниматься с учетом разных ситуаций, в которых находятся мужчины и женщины. Гендерные действия часто необходимы для преодоления глубоко укоренившихся предрассудков, ведущих к дискриминации представителей конкретного пола. Эти подходы полностью дополняют друг друга. Предпочтение одного из них создает опасность того, что сам по себе учет гендерных вопросов не

в состоянии устранить конкретные проявления уязвимости, в то время как одни только гендерные действия рискуют стать последней статьёй бюджета или политической программы. На практике это может означать следующее: политика модернизации предприятий должна учитывать положение мужчин и женщин, в том числе структурные ограничения, с которыми сталкиваются женщины, такие как ограниченный доступ к ресурсам и ограничения, связанные с неоплачиваемыми трудовыми обязанностями. Необходимо выделять ресурсы предприятиям, принадлежащим не только мужчинам, но и женщинам (учет гендерных факторов), а в соответствующих случаях можно подготовить и целевые программы в поддержку женского предпринимательства (гендерные действия). В последнем случае женщины смогут перейти от маргинальных видов деятельности к созданию предприятий, ориентированных на развитие.

■ **Действия, учитывающие гендерную специфику.** Осуществляемая МОТ программа WEDGE (Программа развития женского предпринимательства и гендерного равенства) является яркой иллюстрацией гендерных действий, направленных на преодоление дискриминации представителей конкретного пола. В таких программах, как WEDGE, учитываются факторы, ограничивающие деятельность женщин-микропредпринимателей, в том числе препятствия на пути к получению недвижимости, доходов, кредитов, профессиональных навыков, технологий, информации, а также к сетям и рынкам. WEDGE осуществляется в различных регионах мира, в первую очередь, в Африке, где несколько тысяч женщин прошли обучение и развили свои знания и способности, необходимые для расширения предприятий. В рамках программы подготовлено множество средств и инструментов, необходимых для оказания поддержки женщинам-предпринимателям на многих уровнях – от деятельности индивидуального предпринимателя до создания сетей и укрепления возможностей соответствующих министерств в целях стимулирования женского предпринимательства (см. главу, посвященную неформальным предприятиям).

Ниже приводятся другие примеры гендерных действий в неформальной экономике. За ними следуют примеры учета гендерной специфики.

● **Развитие профессиональных навыков и обучение девочек.** В ходе дебатов по вопросам международной политики и в рамках национальных обязательств в связи с Целями развития тысячелетия обучение девочек рассматривается как один из главных способов, позволяющих разорвать цикл бедности. Образование может открыть девочкам возможность стать частью формального рынка труда в зрелом возрасте. Во многих странах, в том числе в Бангладеш, родителям предоставляются стимулы – от продуктов питания до денежных выплат и стипендий – чтобы они позаботились о школьном образовании дочерей. Ввиду того, что детский труд воспроизводит неформальную экономику из поколения в поколение и что, с другой стороны, имеются убедительные доказательства того, что образованные девочки могут выбираться из бедности, образование обещает в долгосрочной перспективе оказать существенное влияние на неформальность, по крайней мере, среди самых обездоленных групп общества. R-gularisation du travail domestique.¹³

При наличии рычагов, поощряющих переход к формальной деятельности, предпринимательство может стать важным источником создания рабочих мест и средством повышения доходов неимущих женщин.

Обучение девочек – одно из самых действенных средств, позволяющих разорвать цикл бедности, и, вероятно, окажет существенное воздействие на доступность формальной занятости в долгосрочной перспективе.

¹³ Согласно результатам одного из исследований, если бы страны Южной Азии, страны южнее Сахары и страны на Ближнем Востоке и в Северной Африке начали движение, имея гендерный разрыв по средней продолжительности школьного обучения, который существовал в Восточной Азии в 1960 году, и если бы они преодолевали этот гендерный разрыв такими же темпами, которые наблюдались в Восточной Азии в период с 1960 по 1992 годы, их доходы на душу населения могли бы расти на 0,5-0,9 процентных пункта быстрее в год, что существенно превысило бы их фактические показатели роста. По результатам другого исследования, даже в странах со средними и высокими уровнями доходов и с более высоким начальным уровнем образования увеличение на 1 процентный пункт доли женщин, имеющих среднее образование, вызвало бы увеличение доходов на душу населения на 0,3 процентного пункта. В обоих исследованиях изучались другие переменные, которые обычно встречаются в литературе по вопросам экономического роста. Источник: МОТ 2009. Guidelines on gender in employment, МБТ, Женева. Изначальный пример заимствован у Всемирного банка, 2001, Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice, Oxford University Press, Oxford.

Принятие международных норм и усилия на национальном уровне дают толчок к выходу из неформальности домашних работников – огромной отрасли, где преимущественно работают женщины.

Устранение дискриминации в доступе к производственным ресурсам может открыть перед женщинами новые значительные возможности занятости и доходов.

- **Упорядочение домашнего труда.** Во многих странах прилагаются усилия с целью включить домашний труд – отрасль, печально известную плохими условиями труда и ограниченным регулированием – в сферу действия закона. Катализатором прогресса в разных странах станут новые международные трудовые нормы, принятые МОТ в отношении домашнего труда (см. главу, посвященную домашнему труду). При всем огромном значении изменения или применения основ законодательства, необходимо будет действовать на многих уровнях, чтобы помочь этой большой и незащищенной группе работников покончить с неформальностью. К другим мерам, принимаемым социальными партнерами МОТ, относятся организация и мобилизация работников и поощрение их участия в механизмах широкого социального диалога. Среди инновационных стратегий можно назвать пилотный проект в Индии, направленный на аттестацию профессиональных навыков домашних работников, что не только обеспечивает формальное признание их мастерства, но и способствует росту их профессиональной мобильности и занятости в более высокооплачиваемых отраслях сферы услуг.

- **Расширение доступа к ресурсам.** Дискриминация с точки зрения доступа к производственным ресурсам подавляет экономическую активность многих женщин; расширение доступа к ресурсам может значительно увеличивать их доходы и производительность. Например, по оценкам специалистов из Буркина-Фасо, Камеруна и Кении, равный контроль женщин и мужчин над затратами и доходами фермерских хозяйств может увеличить доход ферм на целых 20% по сравнению с существующим уровнем.¹⁴ Повышение производительности труда женщин-фермеров благодаря улучшению их жизненных обстоятельств могло бы существенно увеличить производство продовольствия в африканских странах к югу от Сахары, одновременно повысив уровень продовольственной безопасности в регионе. Если распространить результаты вышеперечисленных стран на все другие страны Африки южнее Сахары, то простое повышение производительности женщин до уровня мужчин могло бы увеличить общий объем производства на 10-15%.¹⁵

Микрофинансирование часто приводится как пример ресурса, который открывает перед женщинами во всех уголках мира новые возможности с точки зрения получения доходов. В течение прошлых десятилетий получен опыт, который подчеркивает значение того, чтобы финансы контролировались женщинами, а не другими членами семьи. Услуги микрофинансирования, которыми к концу 2006 года воспользовалось свыше 79 миллионов беднейших женщин в мире,¹⁶ позволяют женщинам-заемщикам развивать собственный бизнес, погашая кредиты в пропорции выше средней. Исследования показывают положительный побочный эффект, а именно то, что женщины-заемщицы вкладывают больше полученных доходов в развитие семьи, образование детей и улучшение их здоровья и питания, чем родители в других домашних хозяйствах. Это идет на пользу и девочкам в семьях женщин, пользующихся микрофинансовыми кредитами, поскольку повышается вероятность того, что они закончат очное обучение и что меньше девочек бросят школу раньше срока (см. материалы, посвященные вопросам микрофинансирования). Следует еще раз отметить, что при всем значении изменения основ законодательства, позволяющего женщинам получать активы и владеть ими, наибольший эффект дает комплексная стратегия. Например, совершенствование профессиональных навыков приносит максимальные результаты, когда оно подкрепляется мерами, направленными на расширение доступа к финансированию

14 МОТ 2009. *Guidelines on gender in employment policies* МБТ, Женева. Изначальный пример заимствован у Всемирного банка, 2001, *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Oxford University Press, Oxford.

15 МОТ 2009. *Guidelines on gender in employment policies*, МБТ, Женева. На основе результатов исследований Bladen, M. Canagarajah, S. Klasen, S., Lawson, D. *Gender and Growth in Sub Saharan Africa* UNU-WIDER Research Paper 2006/37, p. 13.

16 Daly-Harris, S., 2007. *Microfinance Summit Campaign Report* (МБТ, Женева).

и рыночной информации. Точно так же изменение законодательства о праве собственности на землю в интересах женщин дает более выраженный эффект, когда принимаются продуктивные меры поддержки, такие как доступ к технологиям и финансированию.

- **Укрепление организаций женщин в неформальной экономике.** Во всем мире социальные партнеры активизируют усилия с целью охвата подавляющего большинства работников и предпринимателей неформальной экономики. Женщины по-прежнему слабо представлены в учреждениях социального диалога, и их недопредставленность является одним из главных факторов, препятствующих доступу женщин к целому ряду услуг, а также к осуществлению прав в сфере труда. В некоторых странах женщины, занятые в самых маргинальных отраслях, таких как домашний, надомный и самозанятый труд, успешно создают организации не только на местном, но и на национальном уровне и выше. Среди наиболее заметных примеров – ассоциация SEWA, альянсы домашних работников и сеть *HomeNet*, которые смогли привлечь внимание международной общественности к условиям труда и производственным потребностям этих работников. В одних случаях женщины создают собственные ассоциации, а в других они вступают в профсоюзы или кооперативы, чтобы усилить свое влияние и позиции на переговорах (см. главы раздела, посвященного организации, представительству и социальному диалогу).

- **Признание и оценка стоимости неоплачиваемого труда.** Неоплачиваемая работа, которую женщины выполняют в домашнем хозяйстве, часто рассматривается политиками как свободный и неограниченный ресурс, однако она сопряжена с высокими издержками для женщин с точки зрения утраченных возможностей получить доход, повысить квалификацию, участвовать в социальном диалоге и заявить свои права. В странах наращиваются усилия с целью сбора информации о неоплачиваемом труде в рамках обследований, посвященных использованию времени. Обследования, проводимые внутри домашних хозяйств, также могут быть использованы для того, чтобы выйти за рамки традиционной модели домашнего хозяйства, во главе которого стоит мужчина, и оценить разные типы домашних хозяйств, разные способы принятия решений и гендерное разделение труда.¹⁷ Эти методы позволяют получать данные о неоплачиваемом труде, давать ему экономическую оценку и включать его в систему национальных счетов. Так, в Южной Корее было проведено три исследования с целью оценки стоимости домашнего труда. Расчеты, выполненные на основе их результатов, показывают, что неоплачиваемый труд женщин в 1999 году составил 13-23% ВВП. Эта информация легла в основу политики, в которой предусматривались страховые полисы для домохозяек, программы дошкольного и внешкольного воспитания детей и раздел совместно нажитого супружеского имущества в случае развода.¹⁸

■ **Учет гендерных аспектов при разработке политики, направленной на преодоление неформальности.** Вышеприведенные примеры гендерных действий отражают усилия, прилагаемые в целях преодоления укоренившихся предрассудков и дискриминации по признаку пола. Эти действия должны подкрепляться мерами, направленными на учет гендерных факторов в процессе формирования политики. Ниже приведены примеры того, как гендерная специфика может учитываться в разных направлениях политики.

- **Расширение социальной защиты.** Устранение пробелов в сфере социальной защиты имеет особое значение с учетом той роли, которую играют женщины в обеспечении ухода и образовании доходов, а также их повышенной уязвимости к рискам и потрясениям. МОТ изучает различные

17 МОТ: *Social Care Needs and Service Provisions in Arab States: Bringing Care Work into Focus in Lebanon*, Policy Brief 1, Бейрут, 2008 г.

18 Организация Объединенных Наций, *Integrating Unpaid Work into National Policies*, ЭСКАТО и ПРООН, Нью-Йорк, 2003 г.

стратегии, направленные на выплату социальных пособий тем, кто находится за рамками всех существующих систем. Особое внимание она уделяет «постепенному расширению программ социального страхования, внедрению специальных механизмов для работников неформальной экономики, предоставлению ненакопительных социальных пенсий, развитию программ, сочетающих денежные выплаты и доступ к образованию и здравоохранению, а также программ гарантий занятости».¹⁹ Основываясь на последних аналитических и фактических данных о системах социальной защиты в Африке, Азии и Латинской Америке, МОТ выступает за предоставление базовых всеобщих социальных пособий в качестве одной из центральных тем глобальной кампании за расширение социального обеспечения всех.²⁰ Чрезвычайно важно распространять меры социальной защиты на уязвимые группы населения; в этой области интересные, положительные результаты были получены в ряде стран, которые адресовали часть этих мер женщинам. Во многих странах значительно улучшено благосостояние семей с точки зрения питания, образования и медицинского обслуживания (см. главу, посвященную социальному обеспечению). Например, исследования, проведенные в Кот-д'Ивуар и Гане, показали, что с увеличением доходов женщины соответственно увеличили расходы на улучшение питания своих семей; при этом рост доходов мужчин не приводил к столь значительным изменениям.²¹ Согласно результатам исследования по вопросам пенсионного обеспечения, проведенного в Южной Африке, питание внуков, проживающих вместе с пенсионерами, улучшалось заметнее, когда пенсия выплачивалась бабушке, чем когда пенсию получал дедушка.²² В Бразилии состояние здоровья детей было лучше, когда растущими доходами домашних хозяйств распоряжались женщины.²³

Появляется все больше свидетельств того, что учет гендерной проблематики в инструментах и механизмах социального обеспечения оказывает значительное влияние на сокращение масштабов бедности.²⁴ Действительно, расширение социальной защиты может значительно повысить благосостояние неимущих слоев населения и противодействовать их социальной изоляции; при этом особую пользу часто получают женщины и их семьи. В ряде стран проводятся эксперименты с выплатой денежных пособий именно женщинам, и они дают заметные результаты. Так, в Бразилии программа Bolsa Familia, ставшая важной частью борьбы с бедностью, в первую очередь ориентирована на женщин в бедных, в том числе сельских, районах; ее цель – увеличить доходы домашних хозяйств, которые будут расходоваться непосредственно на борьбу с бедностью.

Марокко оценивает воздействие национального бюджета с точки зрения гендерного равенства.

- **Демократизация национальных бюджетных процессов.** Бюджетное планирование, учитывающее гендерные вопросы, может изменить традиционные подходы к формированию бюджета на основе анализа его воздействия на гендерное равенство. Возникнув в 80-е годы прошлого столетия, этот процесс вдохновил другие страны к изучению потенциала гендерного бюджетного планирования (ГБП), в частности, в странах Британского содружества.²⁵ Свыше 40 стран применяют принципы ГБП на разных уровнях экономики.²⁶ К примеру, они могут использоваться

19 См. раздел «Источники» на Chant, S. Pedwell, C. 2008. *Women, Gender and the Informal Economy. An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward.*

20 Chant, S. Pedwell, C. 2008. *Women, Gender and the Informal Economy. An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward.*

21 МОТ 2009. *Guidelines on gender in employment policies* МБТ, Женева. Пример заимствован из ЮНИСЕФ, Положение детей в мире, 2006 г., Нью-Йорк.

22 МОТ 2009. *Guidelines on gender in employment policies* МБТ, Женева. Пример заимствован из доклада Всемирного банка 2006 *Доклад о мировом развитии 2006*, Нью-Йорк, 2005 г.

23 Там же.

24 Destremau, 2007; Destremau with Abi Yaghi, 2007; МОТ 2007 с. d.

25 См. МОТ: *Overview of gender-responsive budget initiatives*, документ для обсуждения Бюро по вопросам гендерного равенства, Женева, с. 6; и Секретариат Содружества 2005, *op. cit.*, p. 40

26 Н. Hofbauer Balmori, *Gender and budgets: Overview report* (Brighton, University of Sussex, BRIDGE development-gender, 2003), p. 47.

для изучения связи между неоплачиваемым и оплачиваемым трудом или расходов на развитие инфраструктуры, что облегчает бремя домашней работы представителей конкретного пола. Что касается политики и распределения ресурсов для неформальной экономики, ГБП может вскрывать разное воздействие политики на представителей обоих полов. Гендерное бюджетирование может быть важным средством для отражения гендерных вопросов в макроэкономической политике и политике государственных расходов. Ряд стран экспериментируют с ГБП. Так, начиная с 2006 года в Марокко прилагаются усилия к тому, чтобы оценить влияние национального бюджета на гендерное равенство. В рамках комплексного подхода министерство финансов, образования, здравоохранения, сельского хозяйства и развития сельских районов отчитывается о достигнутых результатах в разрезе целей гендерного равенства.

- **Стратегии роста с учетом нужд неимущих слоев населения.** В главе *Модели экономического роста и неформальность* подчеркивается исключительное значение занятости как одной из основ экономической и социальной политики. В ней занятость рассматривается как ключевой связующий элемент между экономическим ростом и сокращением масштабов бедности и как один из главных аспектов среды, благоприятствующей формализации. В рамках этой системы взглядов становится все очевиднее, что стратегии в области занятости должны учитывать гендерные вопросы. Как показывает опыт многих новых индустриальных стран, один из путей, ведущих к созданию формальной занятости, а именно развитие ориентированной на экспорт обрабатывающей промышленности, зачастую сильно зависит от женского труда. Так, многим странам Восточной Азии удается конкурировать на мировом рынке, используя преимущественно женскую рабочую силу в экспортных отраслях. Эти отрасли в значительной степени обеспечивают высокие темпы роста.²⁷

Экономический рост в интересах бедного населения невозможен, если не принимаются меры, направленные на создание возможностей участия женщин в процессе экономического роста и получения выгод от такого участия. Исследования Всемирного банка, посвященные моделям экономического роста, отвечающего интересам неимущих слоев населения в Индии,²⁸ показали, что штаты, инвестировавшие значительные средства в образование, смогли сократить гендерный разрыв, что, в свою очередь, повысило эластичность бедности. Текущие расходы на образование окупались в виде сокращения масштабов бедности. Развитие потенциальных возможностей и стратегии экономического роста в интересах неимущих слоев населения могут быть частью процессов формализации. Исследования, проведенные в странах с разными уровнями доходов, показывают, что сокращение гендерного разрыва в сфере образования и занятости ведет к ускорению темпов экономического роста, отвечающего нуждам бедного населения. Ключевыми факторами являются образование и профессионально-техническая подготовка девочек и женщин, а также расширение их доступа к продуктивным ресурсам. Среди последствий можно отметить снижение деторождения, рост занятости в отраслях, ориентированных на экспорт, и расширение доступа женщин к формальной занятости.²⁹

- **Уравновешивание продуктивного и репродуктивного труда.** Стратегии учета гендерной проблематики в каждой из областей политики должны предусматривать преодоление одного из самых серьезных препятствий на пути женщин к достойному труду, а именно неоплачиваемого труда. Например, в политике в области профессионально-технической подготовки и развития людских ресурсов необходимо разрабатывать меры и

Исследования моделей экономического роста, отвечающего интересам неимущих слоев населения в Индии, показывают, что штаты, инвестировавшие значительные средства в образование, смогли сократить гендерный разрыв, что, в свою очередь, повысило эластичность бедности.

27 MOT 2009. Guidelines on gender in employment policies. Изначальный пример заимствован у Klasen, S. Pro Poor growth and gender: *What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies?* Discussion paper to the OPPG Working Group of AFD, DFID, BMZ and the World Bank.

28 Klasen, S. Pro Poor growth and gender: *What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies?* Discussion paper to the OPPG Working Group of AFD, DFID, BMZ and the World Bank.

29 MOT 2009. Guidelines on gender in employment policies. Изначальный пример заимствован у Klasen, см. выше.

ставить задачи, обеспечивающие доступ женщин к профессионально-техническому обучению, несмотря на их семейные обязанности. Этого можно добиться, обеспечивая уход за детьми, выплачивая стипендии на обучение, оплачивая проезд на транспорте, формируя гибкие графики учебы и т.д. В ряде стран, участвующих в программе профессионально-технической подготовки на основе местных сообществ (CBT Tree), созданы мобильные учебные подразделения и разработаны гибкие графики обучения, учитывающие бремя оплачиваемого и неоплачиваемого труда женщин в бедных, в том числе сельских, районах (см. материалы, посвященные профессионально-техническому обучению и возможностям трудоустройства). Точно так же, в программе гарантий занятости должны предусматриваться аналогичные меры, обеспечивающие женщинам возможности участия наравне с мужчинами. Так, национальная программа гарантий занятости в сельских районах Индии явно ориентируется не только на мужчин, но и на женщин, предусматривая меры по уходу за детьми, оплату проезда на транспорте и другие меры поддержки, которые должны способствовать участию женщин.

Правительствам и предприятиям принадлежит важная роль в облегчении бремени неоплачиваемого труда путем оказания услуг по уходу за детьми, обеспечения гибких трудовых графиков для работающих родителей, а также приоритетного развития инфраструктуры для облегчения бытовых обязанностей женщин. В долгосрочной перспективе более справедливое разделение труда между мужчинами и женщинами в рамках домашнего хозяйства позволит женщинам лучше балансировать обязанности, связанные с выполнением оплачиваемой и неоплачиваемой работы.

В Индии применяются меры по уходу за детьми, гибкие графики, оплата проезда на транспорте и другие меры, стимулирующие участие женщин в национальной программе гарантий занятости в сельских районах.

■ **Деятельность МОТ в области гендерного равенства.** МОТ давно признала важность гендерного равенства в сфере труда и постоянно выступает за достижение справедливых результатов в соответствии с четырьмя принципами достойного труда. Приняв в 2009 году резолюцию Гендерное равенство – основа достойного труда, Международная конференция труда твердо выступила в поддержку стратегии ближайших и перспективных действий, направленных на преодоление глубоко укоренившегося неравенства в сфере труда. Трехсторонние партнеры МОТ решительно поддержали идею гендерного равенства не только с точки зрения прав, но и ввиду ее глубокого положительного воздействия на экономику. Содействие переходу многих миллионов мужчин и женщин из неформальной экономики к формальной деятельности и достойному труду является неотъемлемой частью этой стратегии.

Деятельность МОТ в области технического сотрудничества по-прежнему отражает значение содействия гендерному равенству тех, кто работает в неформальной экономике. Так, на протяжении последних нескольких лет в ряде стран Латинской Америки реализуется Программа борьбы с гендерной бедностью и за гендерную занятость (GPE). Она осуществляется во взаимодействии с национальными комиссиями по равным возможностям и министерствами труда и социальной защиты в целях наращивания их знаний и возможностей по учету гендерной проблематики, особенно в политике в сфере занятости. Трехсторонние комиссии, созданные в качестве институциональной основы, продолжают функционировать как активные и энергичные сети, в том числе как исследовательские сети по вопросам гендерного равенства. Высокую эффективность показала и региональная инициатива за гендерное равенство и права работников неформальной экономики, которая осуществляется в арабских государствах. Трудовые права и другие нормы, касающиеся прав человека, позволяют выявлять проблемы, стоящие перед работниками неформальной экономики, а также вскрывать экономические, культурные, политические и социальные причины неформальности. Реализуются три основные стратегии: расширение социальной защиты в качестве средства противодействия деформализации, усиление влияния и деятельности работников в целях обеспечения приоритетных прав работников посредством организационных стратегий и формирование гендерной статистики для воздействия на политику.



Женщина, заготавливающая сено, Индонезия.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

(Просьба иметь в виду, что большинство конвенций и рекомендаций МОТ имеют отношение к содействию гендерному равенству; здесь отмечено несколько ключевых актов).

Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100)

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111)

Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156)

Конвенция 2000 года об охране материнства (183)

Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)

Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)

Конвенции 1996 года о надомном труде (177)

Рекомендация 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198)

МОТ 2002. Резолюция и Заключения о достойном труде и неформальной экономике.

Международная конференция труда, 90-я сессия, 2002 г.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

МОТ 2008. Резолюция и Заключения о содействии занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_094068.pdf

МОТ 2008. Резолюция и Заключения о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103457/lang--en/index.htm

МОТ 2009. Резолюция и Заключения о гендерном равенстве – основе достойного труда, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_113004.pdf

Соответствующие публикации

Chant, S. Pedwell, C. 2008 Women Gender and the Informal Economy: An assessment of ILO Research and suggested Ways Forward discussion paper (МБТ, Женева)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_091228.pdf

Horn, Zoe Elena(2010) 'The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners', Gender & Development, 18: 2, 263 — 276

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339>

Международная конференция труда, 90-я сессия, 2002 г. Доклад VI, Достойный труд и неформальная экономика, МБТ, Женева

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Международная конференция труда, 98-я сессия 2009 г. Доклад VI. Гендерное равенство – основа достойного труда, МБТ, Женева

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_105119.pdf

MOT 2002. Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture (МБТ, Женева)
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf>

MOT 2007. Rolling back informality Asian Employment Forum: Growth, Employment and Decent Work, справочный документ, Пекин, Китайская Народная Республика, 13-15 августа 2007 г.
<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/asiaforum/download/report.pdf>

MOT 2007. The Informal Economy: Enabling Transition to Formality, справочный документ для Трехстороннего межрегионального семинара по вопросам неформальной экономики, Женева, 27-29 ноября 2007 г. (МБТ, Женева)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

MOT 2009. The Informal Economy in Africa: Promoting Transition to Formality: Challenges and Strategies (МБТ, Женева)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf

MOT 2011. Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery, МБТ, Женева
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf

ЮНИФЕМ 2005. Progress of the World's Women 2005: Women work and poverty (ЮНИФЕМ, Нью-Йорк, 2005 г.)
http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_eng.pdf

Пособия и руководства

Chen, M, Vanek, M. Carr, M. Mains 2004 Mainstreaming informal employment and gender in poverty reduction: A handbook for policy makers and other stakeholders (Commonwealth Secretariat, IDRC)
http://www.idrc.ca/en/ev-66028-201-1-DO_TOPIC.html

MOT 2000. Modular Package on Gender Poverty and Employment (МБТ, Женева)
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221108392_EN/lang--en/index.htm

MOT 2009. Guidelines on Gender in Employment Policies (МБТ, Женева)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_103611.pdf

MOT 2009. ILO Tools for Women's Entrepreneurship Development
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_117998.pdf

Организация Объединенных Наций 2003. Integrating Unpaid Work into National Policies, ЭСКАТО и ПРООН, Нью-Йорк, ООН
http://www.unescap.org/stat/meet/wipuw/1.unpaid_cover&back.pdf

ЮНИФЕМ. Youtube, Gender Responsive Budgeting Morocco
<http://www.youtube.com/watch?v=oEUEngk8MdE>

WIEGO global research Network (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing)
<http://www.wiego.org/>

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт Бюро МБТ по вопросам гендерного равенства

<http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm>

и веб-сайт Департамента МБТ по условиям труда и занятости

<http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm>

Ссылки

Buvinic M. et al. 2003(eds): Equality for women: Where do we stand on Millennium Development Goal 3? (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк).

Chant, S. Pedwell, C. 2008. Women, Gender and the Informal Economy. An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward. (МБТ, Женева).

Chen, M. December 2008. "Addressing Informality, Reducing Poverty" in Job, Jobs, Jobs, Poverty in Focus Number 16 (International Poverty Centre, Brasilia)

- Cornish, M., 2008. Securing Pay Equity for Women's Work - Everyone Benefits: the International Experience, Paper for ILO International Seminar, Equal Pay for Work of Equal Value, 25 August 2008, Santiago (МОТ, Сантьяго).
- Daly, M., 2008. The equal sharing of responsibilities between women and men, including care-giving in the context of HIV/AIDS, DAW (ДЭСВ ООН, Нью-Йорк).
- Elson, D., 1999, Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care, Gender Budget Initiative – Background Papers (Commonwealth Secretariat, London).
- Hofbauer Balmori, 2003 Gender and budgets: Overview report (Brighton, University of Sussex, BRIDGE development-gender).
- Horn, Zoe Elena 2010 'The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners', Gender & Development, 18: 2, 263 — 276.
- МОТ 2002. Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture (МБТ, Женева).
- МОТ 2007. ABC of Women Workers' Rights and gender equality. (МБТ, Женева).
- МОТ 2007. Key Indicators of the Labour Market, fifth edition (Женева, 2007 г.).
- МОТ 2007. The Informal Economy: Enabling Transition to Formality, справочный документ для Трехстороннего межрегионального семинара по вопросам неформальной экономики, Женева, 27-29 ноября 2007 г. (МБТ, Женева).
- МОТ 2007. Overview of Gender-responsive Budget Initiatives (МБТ, Женева).
- МОТ 2008. Social Care Needs and Service Provisions in Arab States: Bringing Care Work into Focus in Lebanon, Policy Brief 1 (МОТ, Бейрут).
- МОТ 2009. Доклад VI Гендерное равенство – основа достойного труда. Доклад, представленный 98-й сессии Международной конференции труда (Женева, МБТ).
- МОТ 2009. Guidelines on Gender in Employment Policies (МБТ, Женева).
- МОТ 2011. Global Employment Trends 2011. The challenge of a jobs recovery (МБТ, Женева).
- Klasen, S. (undated) Pro Poor growth and gender: What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies? Discussion paper to the OPPG Working Group of AFD, DFID, BMZ and the World Bank.
- Razavi, S., 2007. The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options, Gender and Development Programme Paper Number 3 (Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций, Женева).
- ЮНИФЕМ 2005. Progress of the World's Women 2005: Women work and poverty (ЮНИФЕМ, Нью-Йорк).
- Организация Объединенных Наций. Integrating Unpaid Work into National Policies, ЭСКАТО и ПРООН, Нью-Йорк, 2003 г.
- БИТ 2007 The Informal Economy: Enabling Transition to Formality, background paper for the Tripartite Interregional symposium on the Informal Economy, Genève 27-29 novembre 2007 (BIT Genève)
- БИТ, 2007. Overview of Gender-responsive Budget Initiatives (BIT Genève)
- БИТ 2008 Social Care Needs and Service Provisions in Arab States: Bringing Care Work into Focus in Lebanon, Policy Brief 1, and (BIT Beyrouth).
- БИТ 2009 Rapport VI Égalité entre femmes et hommes au cœur du travail décent, Genève BIT Rapport soumis à la Conférence internationale du Travail, 98e session. (Genève BIT).
- БИТ 2009 Guidelines on Gender in Employment Policies (BIT Genève)
- БИТ 2011 Tendances mondiales de l'emploi 2011 : Le défi d'une reprise de l'emploi, (BIT, Genève)
- Klasen, S. (sans date) Pro Poor growth and gender: What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies? Discussion paper to the OPPG Working Group of AFD, DFID, BMZ and the World Bank
- Razavi, S., 2007, The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options, Programme genre et développement, document N° 3 (UNRISD Genève)
- UNIFEM 2005, Le progrès des femmes à travers le monde 2005 : les femmes, le travail et la pauvreté (UNIFEM New York)
- Nations Unies, Integrating Unpaid Work into National Policies, CESAP, PNUD, New York, Nations Unies, 2003

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

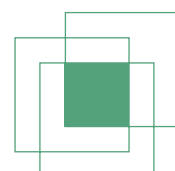
Содействие равенству и недопущение дискриминации



Сезонный работник на уборке яблок, Сирийская Арабская Республика.

6.2 РАБОТНИКИ-МИГРАНТЫ: ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ РЕГУЛИРУЕМОЙ, ОФИЦИАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

■ Работники-мигранты часто сталкиваются с целым рядом препятствий, которые уводят их в западню неформальности. Даже когда им удается получить регулируемую, официальную работу в принимающих странах, все равно они позднее могут оказаться в неформальной ситуации. МОТ и ООН создали нормативные основы регулирования трудовой миграции на основе прав в интересах как отправляющих, так и принимающих мигрантов стран, а также работодателей и самих мигрантов. Применение этих актов может улучшить миграционный контроль и позволить трудовым мигрантам находить работу в формальной экономике и оставаться в ней. Формирование миграционной политики на основе прогнозируемого спроса на рынке труда, в частности, на малоквалифицированную рабочую силу, должно вести к сокращению масштабов нелегальной миграции и, соответственно, неформальности.



- Миграция и неформальность
- Концентрация мигрантов в ситуациях нестабильной занятости
- Условия труда работников-мигрантов
- Уязвимость в условиях экономических кризисов
- Отставание в применении международных актов
- Ориентация политики на высококвалифицированных работников
- Административные препоны
- Нелегальная миграция
- От формальной к неформальной деятельности
- Дискриминация и социальная изоляция
- Особая уязвимость трудовых мигрантов-женщин
- Отсутствие социальной защиты
- Дефицит свободы объединения

■ **Миграция и неформальность.** Все шире признается положительное влияние трудовой миграции на развитие стран происхождения и назначения, а также самих мигрантов. Работники-мигранты помогают своим странам, снижая давление на рынок труда, отправляя на родину денежные переводы, а также способствуя передаче технологий, профессиональных навыков и инвестиций. В странах назначения мигранты омолаживают стареющее население, удовлетворяют спрос на работников любой квалификации, поощряют предпринимательство и поддерживают системы социального страхования и обеспечения.¹ Однако многие из этих преимуществ подрываются неадекватным содержанием политики в отношении регулируемой, формальной занятости мигрантов. Из-за многочисленных причин, рассматриваемых ниже, значительная часть трудовых мигрантов концентрируется в неформальной экономике, зачастую в условиях уязвимости, отчуждения и нестабильности, что значительно снижает потенциальные выгоды от миграции.

Стремление уехать за границу в поисках лучших условий труда – это не новое явление, равно как и наем иностранных работников для заполнения вакансий, оставшихся после местных работников. Однако в последние годы глобализация и вызванные ею изменения в динамике рынка труда повлияли на внутренние и внешние причины миграции. Расширение экономического и социального неравенства между странами и неудачный опыт создания достойных рабочих мест в странах происхождения мигрантов в рамках процессов глобализации дают внутренний толчок к миграции. В то же время увеличение спроса на малоквалифицированную рабочую силу в промышленно развитых странах притягивает мигрантов извне. Часть спроса порождается дерегулированием и «гибкостью» рабочей силы, особенно в трудоемких отраслях, которые нелегко вынести за пределы страны, таких как сельское хозяйство, производство продуктов питания, обрабатывающая промышленность и строительство. Одновременно демографические изменения, выражающиеся в старении населения и расширении участия женщин в рабочей силе, повышают спрос на такие услуги, как домашняя работа и уход на дому. Результатом этих тенденций стало увеличение числа рабочих мест, характеризующихся низкой зарплатой, низким статусом, плохими условиями труда

Факторы спроса и предложения в отправляющих и принимающих мигрантов странах по-прежнему стимулируют рост трудовой миграции, однако основы политики не поспевают за изменениями, в результате чего значительная часть мигрантов часто нанимается на неформальных условиях.

¹ MOT. Rights, Labour Migration and Development, документ по вопросам международной миграции, Международная программа по миграции, Женева.

и низким уровнем или полным отсутствием социальной защиты. В условиях повышения уровня жизни в странах со средними и высокими уровнями доходов местные работники могут позволить себе избегать этих занятий, оставляя их трудовым мигрантам.²

Работники-мигранты несоразмерно представлены на рабочих местах в неформальной экономике, где требуется низкий уровень квалификации. Отрасли, в которых концентрируются трудовые мигранты, такие как сельское хозяйство, мелкое обрабатывающее производство и домашние услуги, часто характеризуются атипичными формами занятости, которые скрывают неформальный и незащищенный труд.

■ **Концентрация мигрантов в ситуациях нестабильной занятости.** Несмотря на трудности с получением точных данных, ясно, что работники-мигранты сверх меры представлены на рабочих местах в неформальной экономике, где требуется низкий уровень квалификации. Отрасли, в которых концентрируются трудовые мигранты, такие как сельское хозяйство, мелкое обрабатывающее производство и домашние услуги, характеризуются нестабильной занятостью, включая сезонные, случайные и субподрядные работы. Такие атипичные формы занятости могут использоваться для сокрытия неформальной трудовой эксплуатации, поскольку они часто лежат за рамками трудового законодательства и с трудом поддаются контролю со стороны инспекции труда.

■ **Условия труда работников-мигрантов.** По сравнению с работниками формальной экономики (гражданами страны и мигрантами) трудовые мигранты, работающие в неформальной экономике, как правило, характеризуются худшими условиями труда, большей нестабильностью занятости, более низким размером зарплаты, ограниченным или несуществующим доступом к социальной защите и большей подверженностью производственным рискам и опасностям. Менее вероятно, что они организованы, и у них мало возможностей обратиться в суд в случае нарушения их прав. В соответствии с данными ряда последних исследовательских докладов³ мигранты с неурегулированным статусом, занятые в неформальной экономике, жалуются на нездоровые условия и слабую охрану труда, а некоторые из мигрантов с урегулированным статусом говорят о том, что хотя их условия в области безопасности и гигиены труда сопоставимы с легально трудоустроенными работниками, они лишены социальной и медицинской защиты. Что касается приема на работу, то мигранты с неурегулированным статусом сообщают о нестандартной практике найма и увольнения (без договора), о трудоустройстве ниже фактической квалификации и компетенции или на временной основе, об отсутствии или слабости коллективных соглашений, а также о неполной занятости. С работниками-мигрантами, имеющими необходимые документы, работодатели могут заключать договоры на количество часов работы меньше фактически отработанных или платить меньше оговоренной суммы за фактически выполненную работу. В указанных докладах приводятся сведения о том, что заработная плата трудовых мигрантов в неформальной экономике зачастую значительно ниже, чем оплата труда формальных работников. Так, по данным одного из исследований, выполненных в Казахстане, работники-мигранты в неформальной экономике получали на 28% меньше среднего размера заработной платы в стране, и примерно треть опрошенных работников сталкивались с трудностями, связанными с получением зарплаты за выполненную работу;⁴ в Испании разница в оплате труда мигрантов и работников неформальной экономики и формальных работников может достигать 30%.⁵ Исследования также показывают, что работники-мигранты в неформальной экономике «скорее работают на малых и средних предприятиях,

2 См. ссылку в разделе «Источники» на Taran, P. and Geronimi, E., 2003. *Globalization, labour and migration: Protection is paramount*, Perspectives on Labour Migration No. 3E. Женева, МБТ.

3 Среди этих докладов следует отметить МОТ, ЕС. Занятость трудящихся-мигрантов в неформальной экономике Казахстана, 2009 г.; МОМ, ЕС, МОТ. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union (2008 г., Будапешт); Pholphirul P., Rukumnuaykit, P. 2010 *The Economic Contribution of Migrant Workers in Thailand*, Journal of International Migration, Volume 48, Issue 5, October 2010.

4 МОТ, ЕС. Занятость трудящихся-мигрантов в неформальной экономике Казахстана: Результаты исследования, проведенного в южном регионе, 2009 г.

5 Aparicio, R. et.al. op.cit.

чем на крупных, а их концентрации чаще отмечаются в городских и сельских районах в связи с большей анонимностью и тех и других».⁶

■ **Уязвимость в условиях экономических кризисов.** Уязвимость мигрантов как работников неформальной экономики становится все более очевидной во время кризиса. Нестабильные условия занятости, отсутствие доступа к социальной защите и концентрация в отраслях, наиболее чувствительных к колебаниям делового цикла, таких как строительство, оптовая торговля, гостиницы и рестораны, – все это делает мигрантов особенно уязвимыми.⁷ По мнению ряда экспертов, нынешний финансово-экономический кризис привел к «нормализации неформальности»,⁸ так как многим мигрантам фактически приходится мириться со снижением зарплаты и ухудшением условий труда, лишь бы не потерять работу. Несколько стран пребывания мигрантов отреагировали на кризис, ужесточив ограничения на въезд трудовых мигрантов и на продление временных разрешений на работу, что может закрыть перед ними дверь к формальной занятости.

Кризис отразился и на внутренней миграции между сельскими и городскими районами. В Китае обрабатывающая промышленность, в которой занято большое число внутренних мигрантов из сельской местности, сильно пострадала из-за снижения спроса на китайский экспорт. В 2008-09 годах около 10 миллионов внутренних мигрантов вернулись домой, потеряв работу на заводах в городах; появлялись сообщения об акциях протеста уволенных работников в связи с задолженностью по зарплате и выходным пособиям.⁹

■ **Отставание в применении международных актов.** С 30-х годов прошлого века Международная организация труда первой принимает международные акты, направленные на защиту работников-мигрантов. Две конвенции МОТ, посвященные мигрантам – *Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97)* и *Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143)* и связанные с ними *Рекомендации* – являются ключевыми элементами международной системы защиты трудящихся-мигрантов. Необходимость подхода, основанного на правах, который «отвечает существующим международным нормам в сфере труда и принципам МОТ» был подтвержден в ходе 92-й сессии Международной конференции труда в 2004 году, которая приняла *Резолюцию о справедливом подходе к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике*.

Несмотря на существование международно-признанной нормативной базы и растущую заинтересованность всех стран мира добиться максимально положительного воздействия миграции, значительная часть работников-мигрантов оказывается в неформальной экономике. В этой связи можно выделить ряд конкретных задач, связанных с обеспечением достойным трудом работников-мигрантов в неформальной экономике.

■ **Ориентация политики на высококвалифицированных работников.** Во многих странах назначения миграционная политика направлена на привлечение высококвалифицированных и ограничение притока малоквалифицированных работников-мигрантов. Обосновывая такое предубеждение против малоквалифицированных работников, политики обычно ссылаются на высокий уровень безработицы среди местных работников. Однако при ближайшем рассмотрении можно увидеть, что высокий уровень безработицы может существовать с постоянным спросом на малоквалифицированную рабочую

Нынешний финансовый кризис «нормализует неформальность», снижая нормы и зарплату многих мигрантов. Он также вызывает масштабный отток в сельские районы тех, кто потерял работу.

Меры защиты трудовых мигрантов и членов их семей, предусмотренные в международном праве

Меры защиты работников-мигрантов и членов их семей, предусмотренные в международном праве, можно свести к трем основным категориям:

- всеобщие права человека и основные трудовые права, применяемые ко всем мигрантам, независимо от их статуса;
- принципы равенства обращения и недопущения дискриминации, которые должны применяться к работникам-мигрантам с законным статусом и местным работникам в сфере труда и занятий;
- международные трудовые нормы, обеспечивающие защиту с точки зрения обращения и условий труда, например, занятости, инспекции труда, безопасности и гигиены труда, максимальной продолжительности рабочего времени, минимальной заработной платы, социального обеспечения, свободы объединения и декретного отпуска, которые должны применяться к трудовым мигрантам с урегулированным статусом.

Источник: *International Labour Migration: A rights based approach*. МОТ 2010.

6 Irregular Employment of Migrant Workers in Germany: Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon, op.cit.

7 ОЭСР 2009. *International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses*. Рабочая группа ОЭСР по миграции, Париж.

8 CLANDESTINO, 2009. *Семинар по проблемам нелегальной миграции и неформальной экономики*. Проект, координируемый Греческим фондом европейской и иностранной политики (EL IAMEP).

9 Martin, P., 2009. *The recession and migration: Alternative scenarios*. Рабочий документ № 13 Института по международной миграции. Оксфордский университет.

Безработица в принимающих мигрантов странах по-прежнему существует с постоянным спросом на малоквалифицированных работников, что, в свою очередь, действует как магнит для трудовых мигрантов.

Отсутствие ясной, прозрачной политики и порядка трудоустройства работников-мигрантов ведет к росту неформальности.

Мигранты, въезжающие в страну на законных основаниях, также могут потерять легальный статус и оказаться в ловушке неформальной экономики.

силу. Местные работники могут предпочесть воспользоваться страхованием по безработице или услугами неформальных социальных сетей, не соглашаясь на малоквалифицированную работу, которая им не нравится. Неудовлетворенный спрос действует как «магнит» для иностранных работников, которые в отсутствие легальных каналов миграции прибегают к нелегальной миграции.¹⁰ Существует выраженная связь между спросом на рынке труда, ограничительной миграционной политикой и расширением нелегальной миграции. Не имея возможности присутствовать на официальном рынке труда из-за своего неурегулированного статуса, нелегальные работники-мигранты зачастую практически не имеют другого выбора, кроме как уйти в неформальную экономику, где не проверяется наличие действительного разрешения на работу.

■ **Административные препоны.** Регулируемой и формальной занятости мигрантов во многих странах часто препятствуют и сложные, бюрократические процедуры найма иностранных работников. Там, где нет ясности в политике и порядке трудоустройства работников-мигрантов, и где применяется мало наказаний за прием на работу нелегальных трудовых мигрантов, неформальность будет только расти. На практике вся тяжесть наказания слишком часто ложится на самих работников. Тревожит то, что страны назначения все чаще криминализируют нелегальных трудовых мигрантов. Чрезмерный акцент на проведении «рейдов» в отношении нелегальных мигрантов и на усилении пограничного контроля не только не остановил притока нелегальных мигрантов, но и усугубил их стигматизацию, загоняя их все глубже в неформальную экономику и усиливая отрицательные и даже агрессивные настроения по отношению к ним. Популистские высказывания, связывающие мигрантов с ростом преступности, а также политика произвольного задержания и нарушения процессуальных норм также могут вызывать жестокое обращение и враждебность по отношению к мигрантам.¹¹

Более того, в политике, ставящей во главу угла ограничение въезда в страну новых мигрантов, упускается из виду тот факт, что многие нелегальные работники-мигранты въезжают в страну на законных основаниях и только потом теряют легальный статус и оказываются в неформальной экономике. Обычно таких случаев бывает много, когда трудовым мигрантам не удается продлить разрешение на работу или вид на жительство, а расходы, связанные с возвращением на родину, слишком высоки.¹² В последние годы в развитых странах предпочтение отдается программам временной миграции, в которых работники часто прикрепляются к конкретному работодателю, роду занятий или месторасположению. Эти ограничения не всегда отражают реальный спрос на рабочую силу, который на самом деле может носить долгосрочный характер, и они не оставляют работникам альтернативы на случай, если они попадают в условия трудовой эксплуатации. В результате работники-мигранты, въезжающие в страну на законных основаниях, могут оказаться в ситуации неурегулированности и неформальности, с просроченными визами или в бегах от закрепленных за ними работодателей.

Отрасли, где используется труд нелегальных работников-мигрантов, – это зачастую те отрасли, где не соблюдаются и не контролируются минимальные трудовые нормы или где они вообще не существуют. Нелегальным мигрантам иногда могут не выплачивать зарплату; их могут подвергать насилию и ограничивать в свободе передвижения. В крайних случаях они могут стать жертвами торговли людьми, оказаться в ситуации принудительного труда и

10 Reyneri, 2003. *Illegal immigration and the underground economy*. National Europe Centre Paper No. 66. University of Milan Bicocca.

11 Совет по правам человека Организации Объединенных Наций 2008. Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека, документ A/HRC/7/12, 25 февраля 2008 г., Женева.

12 Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *International Migration Outlook: SOPEMI 2008*. Париж.

подвергнуться многим другим серьезным нарушениям прав человека. Торговля людьми для трудовых целей может процветать в отсутствие легальных каналов въезда в страны, где имеется спрос на рабочую силу и где недоступна информация о существующих легальных каналах миграции. Жертвы торговли людьми часто заняты в противоправных или подпольных видах деятельности, например, в потогонных цехах, на сельскохозяйственных работах, в строительстве или секс-индустрии, где условия их труда не регулируются или почти не регулируются.

■ **Нелегальная миграция** не только подвергает работников многочисленным нарушениям прав человека, но и вызывает негативные экономические последствия для стран происхождения и назначения мигрантов. В странах назначения нелегальная миграция ведет к недоимкам налоговых и социальных поступлений и провоцирует недобросовестную конкуренцию среди работодателей. В странах происхождения мигрантов она ограничивает возможности работников отправлять денежные переводы на родину, которые являются одним из основных источников капитала во многих развивающихся странах. Трудовые мигранты, нанимаемые на неформальных условиях, сталкиваются с трудностями при получении зарплаты на регулярной основе и при переводе заработанных средств на родину с использованием официальных каналов. Денежные переводы, пересылаемые по неофициальным каналам, обычно стоят дорого и они менее надежны, чем официальные каналы, такие как банки, услуги которых могут быть недоступными для мигрантов с неурегулированным статусом.

■ **От формальной к неформальной деятельности.** Неурегулированный статус – не единственное препятствие к формальной занятости трудовых мигрантов: мигранты с урегулированным статусом также могут попадать в ловушку неформальной экономики. Исследования, посвященные труду работников-мигрантов в Греции, Италии и Испании, показали, что на неформальных работах, требующих низкого уровня квалификации, заняты и легальные и нелегальные мигранты.¹³ Ниже приведен список категорий легальных мигрантов, которые могут работать в неформальной экономике, хотя этот перечень не является исчерпывающим:

- лица, ищущие убежища, с видом на жительство, но без разрешения на работу;
- молодые учащиеся-мигранты с разрешением на работу на условиях неполного рабочего дня;
- иждивенцы основных заявителей с видом на жительство, но без разрешения на работу;
- зарегистрированные мигранты с видом на жительство и разрешением на работу, которые не могут устроиться на работу в формальной экономике из-за дискриминации (они могут состоять из мигрантов второго поколения) или из-за языкового барьера;
- зарегистрированные мигранты, которые сами не хотят или работодатели которых не хотят платить взносы в систему социального страхования и/или налоги;
- самостоятельно занятые мигранты;
- в странах ЕС: граждане новых государств-членов ЕС в переходном периоде перед получением доступа к рынку труда.

Торговля людьми для трудовых целей может процветать в отсутствие легальных каналов въезда в страны, где имеется спрос на рабочую силу и где недоступна информация о существующих легальных каналах миграции.

¹³ Reyneri, 2001. Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union, International Migration Papers No. 41. Женева, МБТ.

Дискриминация в отношении работников-мигрантов – одна из главных причин, толкающих многих из них в неформальную экономику.

■ **Дискриминация и социальная изоляция.** Работники-мигранты страдают из-за «многослойной дискриминации» по признаку не только миграционного статуса, но и национальности, этнической принадлежности и пола, что ведет к их маргинализации и исключению из формальной экономики. Трудовые мигранты постоянно подвергаются различным формам дискриминации, включая доступ к работе и неравное обращение на рабочем месте, т.е. практику, несовместимую с Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и с международными актами о трудящихся-мигрантах. Во время кризиса муссируются разговоры о том, что мигранты конкурируют с местными работниками, что может усилить ксенофобию и дискриминационные меры в сфере труда, массовые депортации и акты насилия в отношении мигрантов. Мигранты постоянно страдают из-за неравного доступа к возможностям получения образования и профессиональной подготовки, а также к общественным услугам, жилью и образованию. В результате многие мигранты оказываются на обочине неформальной экономики.

■ **Особая уязвимость трудовых мигрантов-женщин.** Почти половина всех международных мигрантов – это женщины. Они все чаще участвуют в трудовой миграции самостоятельно. Трудовая миграция может быть полезным опытом для женщин, однако динамика современных миграционных процессов может усиливать традиционные гендерные роли и подвергать женщин целому ряду особых факторов риска и уязвимости.

В странах происхождения мигрантов дискриминация на рынке труда, бедность и неравный доступ к ресурсам могут подталкивать женщин к миграции по необходимости, а не по выбору. В отсутствие достойной работы на родине они вынуждены уезжать за границу. Например, в Индонезии и на Филиппинах, т.е. странах, которые отправляют за рубеж большое количество женщин-мигрантов, уровни безработицы высоки среди молодых женщин.¹⁴ Поскольку женщины из стран Азии зачастую мигрируют на время, а их возвращение на внутренний рынок труда может быть сопряжено с трудностями, они могут попасть в ловушку циклической временной миграции, когда они должны постоянно уезжать за рубеж в поисках работы. Отсутствие женщин в семьях на родине также может оказывать неблагоприятное воздействие на структуру семьи и общества.

В странах назначения глобализация породила повышенный спрос на трудовых мигрантов-женщин, особенно в обрабатывающей промышленности и сфере услуг. Несмотря на то что и мужчины, и женщины-мигранты несоответственно представлены на рабочих местах, где требуется низкая квалификация, женщины, мигрирующие в трудовых целях, особенно ограничены работой в нерегулируемых отраслях, где требуется низкий уровень квалификации. Женщины часто заняты в конвейерном сборочном производстве с монотонными операциями, не требующими высокой квалификации, в свободных экспортных зонах, а также на основе субподряда или на сдельных условиях. Высоким спросом пользуется и труд домашних работников, связанный с услугами по уходу, поскольку все больше женщин в промышленно развитых странах приходит на рынок труда, в то время как население стареет. Занятость в этих отраслях зачастую слабо регулируется или даже вовсе не регулируется трудовым законодательством, в результате чего работники лишаются защиты, предусмотренной нормативно-правовыми актами и обеспечиваемой контрольными органами (см. также главу, посвященную вопросам гендерного равенства).

По сравнению с мужчинами женщинам менее доступна информация о возможностях трудовой миграции. Они менее информированы о юридических условиях получения работы за рубежом, о своих трудовых правах, а также об

¹⁴ МОТ 2007. *International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific*. Бангкок, МОТ.

условиях труда и жизни за границей; соответственно, они менее подготовлены к последствиям после того, как они мигрируют в страны назначения.¹⁵

■ **Отсутствие социальной защиты.** Трудовые мигранты, работающие в неформальной экономике, сталкиваются с рядом препятствий на пути к системе социальной защиты. Будучи работниками неформальной экономики, они, как правило, не охватываются формальными системами социального обеспечения. В ряде стран действуют ограничения на пользование услугами социального обеспечения, основанные на гражданстве и постоянном проживании. Мигрантам может быть отказано в выдаче пособий, если их статус не урегулирован. Недавно прибывшие мигранты особенно уязвимы, так как у них может не быть доступа к семейным и социальным сетям, выступающим в качестве неформальных систем социальной защиты.¹⁶ В то же время, выезжая за рубеж, мигранты рискуют утратить право на пособия, которые им полагаются на родине.

В странах с высоким уровнем доходов и со стареющим населением пополнение рабочей силы за счет мигрантов может стать значимым источником доходов государства, снижающим нагрузку на системы социального обеспечения. Однако когда мигрантов обязывают перечислять средства в систему социального обеспечения и при этом лишают права на получение пособий, они могут трудоустроиваться на неформальных условиях, чтобы не терять части заработков в связи с уплатой социальных взносов. Отсутствие социальной защиты – это особенно серьезная проблема, поскольку мигранты, работающие в неформальной экономике, могут участвовать в видах деятельности с высокой нестабильностью занятости и доходов и с опасными условиями труда. Как было заявлено на профсоюзной конференции, в Европе производственный травматизм среди трудовых мигрантов вдвое выше, чем среди граждан этих стран.¹⁷ Мигранты преобладают в отраслях с высокими показателями смертельных случаев и травм, таких как сельское хозяйство, строительство и мясопереработка. Кроме того, ненормированный рабочий день, плохие жилищные условия и ограниченный доступ к информации о правилах безопасности на производстве могут подвергать мигрантов повышенному риску утраты здоровья, увечий и профессиональных заболеваний.

■ **Дефицит свободы объединения.** МОТ отстаивает право всех работников-мигрантов на создание профсоюзов или вступление в них, независимо от миграционного статуса. Тем не менее, во многих странах трудовым мигрантам традиционно отказывают в праве на свободу объединения. Иногда ограничения на вступление в профсоюзы или на участие в их деятельности наравне с местными работниками закреплены в национальном законодательстве. В нескольких странах трудовым мигрантам полностью запрещено вступать в профсоюзы в нарушение нормы МОТ, содержащейся в *Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)*. В ряде стран, в том числе в Европе, ограничивается право работников-мигрантов занимать должности в профсоюзах. Временным работникам-мигрантам и работникам-мигрантам с неурегулированным статусом также часто отказывают в праве на свободу объединения.

Помимо законодательных и нормативных ограничений существует ряд дополнительных препятствий на пути организации трудовых мигрантов, таких как их опасения подвергнуться репрессиям со стороны работодателей, культурные барьеры, неясные трудовые отношения, работа в частных домах и другие. Эти вопросы обсуждаются подробнее в главе, посвященной профсоюзам.

¹⁵ Совет Европы 2008.

¹⁶ Sabates-Wheeler, R. 2009. *Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward*. Рабочий документ № 12 Международной ассоциации социального обеспечения, Женева.

¹⁷ МОТ 2008. *In search of Decent Work—Migrant workers' rights: A manual for trade unionists*, Бюро МБТ по деятельности в интересах работников, Женева.

В странах с высоким уровнем доходов и со стареющим населением пополнение рабочей силы за счет мигрантов может стать значимым источником доходов государства, снижающим нагрузку на системы социального обеспечения.

Работники-мигранты должны иметь возможность создавать профсоюзы или вступать в них, независимо от миграционного статуса.



Женщина-строитель, Таиланд.



Внутренний трудовой мигрант, Пекин (Китай).

- **Подход на основе прав**
- **Содействие эффективному управлению миграцией**
- **Меры, принимаемые странами назначения мигрантов**
 - Двусторонние и многосторонние инициативы
 - Программы упорядочения статуса мигрантов
 - Сокращение числа административных препятствий
 - Региональные интеграционные сообщества
- **Защита трудящихся-мигрантов**
 - Эффективное законодательство и правоприменение
 - Инспекция труда и обеспечение соблюдения законодательства
- **Роль стран происхождения мигрантов**
 - Миграция как вопрос подлинного выбора
 - Право на организацию
 - Социальная интеграция и социальная защита

Основанный на правах подход к миграционной политике открывает перед работниками-мигрантами возможность войти в формальную экономику и остаться в ней.

■ **Подход на основе прав.** МОТ выступает за подход к трудовой миграции, основанный на правах. Подход на основе прав опирается на международные акты и нацелен на разработку последовательной и всеобъемлющей миграционной политики, учитывающей особые нужды и уязвимость определенных групп работников-мигрантов. Такой подход необходимым не только в интересах прав человека и этического обращения со всеми работниками, но и в интересах экономики, так как он позволяет мигрантам вносить более весомый вклад в развитие принимающего их общества, своей родины и в собственное развитие. Важно и то, что он открывает перед работниками-мигрантами возможность войти в формальную экономику и остаться в ней. Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы,¹⁸ разработанные в ходе трехсторонних консультаций с экспертами всего мира и утвержденные Административным советом МБТ в 2006 году, представляют собой всеобъемлющее руководство по вопросам основанного на правах подхода к трудовой миграции. В нем изложены принципы и рекомендации по разработке и реализации миграционной политики и практических мер, направленных на совершенствование управления миграцией, поощрение и защиту прав мигрантов и укрепление связей между миграцией и развитием.

В рамках основанного на правах подхода формируется ряд стратегий и передовых методов практической деятельности, помогающих мигрантам преодолевать неформальность: i) поощрение эффективного управления трудовой миграцией, ii) обеспечение базовых мер защиты для устранения конкретных факторов уязвимости мигрантов на основе положений международных актов, iii) содействие социальной интеграции и расширение системы социальной защиты на мигрантов.

■ **Содействие эффективному управлению миграцией.** Для многих трудовых мигрантов, работающих в неформальной экономике, одним из главных препятствий на пути в формальную экономику является то, что невозможно или почти невозможно получить и сохранить действительное разрешение на работу даже в тех странах, где имеется спрос на иностранную рабочую силу. Изменение порядка подачи заявлений и выдачи разрешений на работу позволяет учитывать реальный спрос на рынке труда, становясь первым важным

¹⁸ Документ размещен в Интернете на арабском, китайском, английском, французском, русском и испанском языках по адресу: http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multi-lat_fw_k_en.pdf

шагом к предоставлению мигрантам доступа к достойным условиям труда. Постоянная необходимость в трудовых мигрантах в таких отраслях, как строительство, уход на дому и обрабатывающее производство, означает не временный дефицит, а структурный спрос на малоквалифицированную рабочую силу, который необходимо удовлетворить. Совершенствование управления трудовой миграцией может быть обеспечено путем расширения каналов миграции в соответствии со спросом, а также путем разработки прозрачной и последовательной политики в отношении приема, трудоустройства и проживания мигрантов. Социальным партнерам принадлежит ключевая роль в выявлении спроса и формировании долгосрочных стратегий для его удовлетворения. Достижение согласия по вопросам политики в области миграции и занятости в рамках социального диалога даст больше шансов на то, что ей будут следовать работодатели, поскольку эта политика по большей части осуществляется на рабочем месте.

■ Меры, принимаемые странами назначения мигрантов

● **Программы упорядочения статуса мигрантов.** В феврале 2005 года в Испании, которая в последние десятилетия стала одной из основных стран назначения трудовых мигрантов, была осуществлена крупнейшая на сегодняшний день программа по урегулированию статуса трудовых мигрантов. Более 700 тысяч трудовых мигрантов из Эквадора, Румынии, Марокко и других стран, занятых в сфере домашнего труда, в строительстве, сельском и гостиничном хозяйстве, упорядочили свой статус. На этапе разработки программы состоялись широкие консультации с социальными партнерами и объединениями мигрантов, которые способствовали формированию широкой поддержки. Урегулирование статуса происходило на основе четких и строго определенных критериев, нацеленных на включение значительных сегментов неформальной экономики в формальную сферу. Около 81% мигрантов с упорядоченным статусом встали на учет в системе социального обеспечения.¹⁹ По сравнению с прошлым опытом осуществления подобных мер в Испании данная программа опиралась на широкий, комплексный подход к решению проблем нелегальной миграции, который включал параллельные меры, направленные на создание легальных каналов миграции. К ним относятся создание реестра трудно заполняемых вакансий по провинциям страны с ускоренной процедурой трудоустройства иностранцев, а также выдача мигрантам ограниченного числа трехмесячных виз, чтобы такие востребованные категории, как домашние, транспортные и ресторанные работники, могли попытаться найти работу.²⁰

● **Сокращение числа административных препон для регистрации иностранных работников.** Эта мера может противодействовать соблазну не декларировать работников. В ряде государств-членов Европейского союза недавно были приняты меры, направленные на упрощение порядка регистрации трудовых мигрантов, что привело к значительному увеличению числа формальных рабочих мест.²¹ Одной из мер является использование служебных чеков, облегчающих оформление договоров с домашними работниками. В рамках новой системы упрощается порядок расчета обязательных взносов и регистрации работников, которые временно или постоянно нанимаются несколькими работодателями для выполнения таких работ, как уборка, уход за садом или ребенком. Во Франции общая система сервисных чеков, *Cheque emploi service universel (CESU)*, была введена в действие в 2006 году. Она позволяет работодателям нанимать работников и оплачивать их разнообразные домашние услуги с помощью служебных чеков. Работодатели могут зарегистрироваться для участия в системе через Интернет. Социальные отчисления рассчитываются национальным фондом социального обеспечения и ежемесячно вычитаются непосредственно с банковского счета работодателя. Если работник

Разработка политики, основанной на углубленном анализе спроса на рынке труда, может сдерживать рост неформальности в среде мигрантов.

В Испании кампания за упорядочение статуса трудовых мигрантов была развернута после консультаций с социальными партнерами. Она опиралась на четко определенные критерии, нацеленные на включение значительных сегментов неформальной экономики в формальную сферу.

19 MOT 2010. Good practices database - *Labour migration policies and programmes*. Международная программа МОТ по миграции, Женева. <http://www.ilo.org/dyn/migpractice>

20 <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>

21 Европейский союз (ЕС) 2007. *EU Steps up the fight against undeclared work*. Пресс-релиз МЕМО/07/424, 24 октября 2007 г., Брюссель.

В ряде государств-членов Европейского союза упрощен порядок регистрации трудовых мигрантов, что привело к значительному увеличению числа формальных рабочих мест.

Двусторонние соглашения являются наиболее эффективным средством для обуздания неформальности, если они опираются на международные нормы по вопросам миграции.

В Новой Зеландии действует система сезонных работ, которая позволяет реагировать на спрос, складывающийся на рынке труда, и при этом защищать права работников.

трудится менее восьми часов в неделю, система CESU заменяет необходимость заключения трудового договора работодателем. Работодатель может договариваться о размере зарплаты работника при условии, что она не будет ниже минимального размера оплаты труда. Подобные программы служебных чеков действуют в Австрии, Бельгии и Испании, а также в кантоне Женева (Швейцария) и Канаде.

- **Двусторонние и многосторонние инициативы.** Доступ к легальной миграции и формальной занятости может эффективно обеспечиваться заключением двусторонних или многосторонних соглашений между отправляющими и принимающими мигрантов странами. Двусторонние соглашения, первые из которых были подготовлены в 40-х годах прошлого столетия и затем преданы забвению во время мирового экономического кризиса в 70-х годах, снова обрели популярность начиная с 90-х годов. Хотя они могут заключаться в различных формах, наиболее эффективными являются соглашения, которые основаны на нормах МОТ и других международных нормах. В *приложении к Рекомендации (пересмотренной) 1949 года о трудящихся-мигрантах (86)* содержится типовой договор о временной и постоянной миграции работников, в котором изложены положения об условиях труда и жизни и социальном обеспечении. Он широко используется в качестве образца государствами-членами.

Имеется ряд примеров двусторонних и многосторонних соглашений, а также менее обязательных в правовом отношении меморандумов о взаимопонимании, которые используются для удовлетворения спроса на рабочую силу в сельском хозяйстве. В 2006 году в Новой Зеландии с участием соседних государств Тихого океана была разработана политика аккредитованных сезонных работодателей, которая нацелена на удовлетворение спроса на малоквалифицированную рабочую силу в садоводстве и виноградарстве. Она позволяет работодателям нанимать иностранных работников из стран региона на срок до семи месяцев в году. Каждый год для иностранцев открывается до 8000 вакансий, хотя верхняя планка может быть изменена в соответствии с отраслевыми потребностями в рабочей силе. Для получения аккредитации работодатели должны соответствовать ряду условий, включая явную заботу о благополучии работников и отсутствие нарушений трудовой или миграционной политики в прошлом. Они также должны обеспечить адекватное жилье, медицинские услуги и платить зарплату по рыночным ставкам. Работники должны взять на себя обязательство вернуться на родину по истечении срока трудового договора; в этом случае они будут иметь право на трудоустройство в следующем году. Всем процессом управляет консультативная оценочная группа, в которой представлены правительства Новой Зеландии и стран происхождения мигрантов, а также социальные партнеры и организации мигрантов.

Несмотря на успех подобных программ с точки зрения обеспечения возможностей формальной занятости трудовых мигрантов в отрасли, печально известной использованием неформального труда, они не пресекают полностью злоупотребления и эксплуатацию. Сезонные сельскохозяйственные программы, как правило, не позволяют мигрантам менять работодателей, местоположение или тип работ во время их пребывания в стране. Кроме того, потеря работы в целом означает то, что они должны вернуться на родину; в противном случае они рискуют стать нелегалами. Это противоречит положениям Конвенции МОТ о трудящихся-мигрантах (143), в которой говорится, что трудовые мигранты, проживающие на законных основаниях, не должны рассматриваться как лица, находящиеся на незаконном или нарушающем правовые нормы положении только из-за простого факта потери работы, которая сама по себе не влечет отмены вида на жительство или разрешения на работу.

- **Региональные интеграционные сообщества.** Поскольку большая часть миграционных потоков происходит в границах одних и тех же регионов, региональные интеграционные программы, обеспечивающие мобильность рабочей силы и свободу передвижения, могут вносить серьезный вклад в сокращение масштабов нелегальной миграции и обеспечение фор-

мальной занятости трудовых мигрантов. За последние два десятилетия во всем мире наблюдается увеличение числа региональных интеграционных объединений, таких как Восточноафриканское сообщество (ВАС), Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), Карибское сообщество (КАРИКОМ) и Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР). Эти региональные соглашения обычно нацелены на содействие экономической интеграции путем поощрения свободной торговли и включают положения, облегчающие передвижение людей для трудоустройства или жительства, а также способствующие гармонизации трудового законодательства и соблюдению принципа равного обращения.

В декабре 2002 года государства-члены МЕРКОСУР – Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай – а также Боливия и Чили подписали соглашение о жительстве граждан государств-членов МЕРКОСУР. Граждане государств, подписавших соглашение, имеют право получить вид на жительство в любой другой подписавшей его стране.²² Единственным условием является гражданство одного из подписавших соглашение государств. Предъявив национальные документы, удостоверяющие личность, граждане этих стран и их иждивенцы могут получить временный вид на жительство сроком до двух лет, который впоследствии может стать постоянным. Поскольку соглашение распространяется на лиц, намеревающихся въехать на территорию другого государства, и на тех, кто там уже находится, независимо от миграционного статуса, оно также способствует урегулированию статуса трудовых мигрантов из стран региона. Временный вид на жительство не привязан к конкретному работодателю, и поэтому работники-мигранты могут свободно менять работодателей наравне с гражданами стран, где они находятся. Соглашение обеспечивает право на свободу передвижения в принимающей стране и равные гражданские, социальные, культурные и экономические права, а также равенство обращения в соответствии с положениями трудового законодательства, в частности, в отношении условий труда и социального обеспечения. Наконец, в нем предусматриваются меры, направленные на предотвращение незаконного трудоустройства мигрантов, а санкции применяются не к самим работникам, а к их нанимателям.

Подобные соглашения непосредственно влияют на достойные условия труда работников-мигрантов, обеспечивая доступ к легальным каналам миграции и нормативным механизмам защиты прав мигрантов. Региональная экономическая интеграция может также вести к выравниванию разных уровней развития государств-членов региональных объединений; это снижает давление в пользу миграции, поскольку работники могут находить достойную работу на родине.²³

■ **Защита трудящихся-мигрантов.** Обеспечение охвата национальным законодательством и нормативно-правовыми актами отраслей и занятий, где сосредоточены работники-мигранты, является важным шагом к защите мигрантов от злоупотреблений и обеспечению им доступа к достойным условиям труда. Это может означать расширение сферы применения законодательства на ранее исключенные отрасли либо принятие законодательства, ориентированного на конкретные отрасли или категории работников.

● **Эффективное законодательство и правоприменение.** Один из подходов заключается в содействии заключению письменных трудовых договоров путем подготовки типовых или стандартных договоров, выполнение которых можно обеспечить средствами закона. В Иордании, где домашний труд исключен из сферы действия национального трудового законодательства и где часто появляются сообщения о насилии в отношении домашних работников, был разработан «Особый трудовой договор для домашних работников, не являющихся гражданами Иордании»; в нем предусматриваются основные права мигрантов, нанимаемых в качестве домашних работников. Договор, утвержденный министерством труда в

Региональные интеграционные сообщества обеспечивают свободу перемещения рабочей силы и открывают возможности для формального трудоустройства мигрантов.

²² С текстом соглашения можно ознакомиться по адресу: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17927-1.htm> (на испанском языке).

²³ МОТ 2010.

В Иордании используются типовые договоры, определяющие права и обязанности работников-мигрантов.

Сфера ответственности органов инспекции труда должна существовать отдельно от деятельности по применению миграционного законодательства.

В Соединенном Королевстве принято специальное законодательство (закон о лицензировании посреднической деятельности в области найма рабочей силы), обеспечивающее защиту работников в отраслях, где концентрируются трудовые мигранты.

2003 году, был разработан под руководством ЮНИФЕМ, МОТ, соответствующих министерств Иордании и посольств Шри-Ланки, Филиппин и Индонезии. В нем содержатся положения, касающиеся заработной платы, страхования, адекватного качества жизни, выходных дней и репатриации; в договоре четко прописаны обязанности работодателя и права работника. В нем также содержатся положения о минимальной заработной плате и недопущении дискриминации в оплате труда на основании гражданства работников. Хотя договор регулируется гражданским правом, где предусмотрены облегченные санкции, это первый шаг к формированию основ поддающегося исполнению законодательства о защите женщин, нанимаемых в качестве домашних работников.

- **Инспекция труда и обеспечение соблюдения законодательства.** Чтобы быть действенными, нормативно-правовые акты, обеспечивающие защиту работников-мигрантов в неформальной экономике, должны подкрепляться эффективной деятельностью инспекции труда и другими мерами в области правоприменения. Государственные органы, ответственные за инспекцию труда, должны уделять пристальное внимание отраслям, где концентрируются трудовые мигранты, и внимательно относиться к трудностям, связанным со знанием языка и навыками общения. При всей значимости тесного взаимодействия инспекторов труда с миграционными властями, нацеленного на обеспечение прав трудовых мигрантов, обязанности органов инспекции труда должны стоять отдельно от деятельности, связанной с обеспечением соблюдения миграционного законодательства. Более того, наказания за нелегальное трудоустройство мигрантов должны применяться к работодателям, а не к мигрантам, которые часто становятся жертвами эксплуатации. Одним из решений этого вопроса является создание отдельного инспекционного подразделения, проверяющего условия труда работников-мигрантов, которое может консультироваться с миграционными властями о гарантиях защиты их прав. На Маврикии при министерстве труда создан специальный отдел по вопросам трудовых мигрантов, который контролирует их условия труда. Он обеспечивает соблюдение трудовых договоров, информирует работников-мигрантов об их правах и проводит дневные и ночные проверки условий труда и жизни работников. При министерстве создан трехсторонний механизм урегулирования трудовых споров, который может применять предусмотренные законом санкции в отношении работодателей.

Может разрабатываться и специальное законодательство, обеспечивающее защиту работников в отраслях и занятиях, где сосредоточены трудовые мигранты. В 2004 году в Соединенном Королевстве был принят закон о лицензировании посреднической деятельности при найме рабочей силы²⁴; поводом для него послужила гибель 23 мигрантов-сборщиков моллюсков в заливе Моркам, которая открыла глаза общественности на трагические последствия игнорирования случаев эксплуатации мигрантов. Закон создал правовую основу деятельности Управления по лицензированию посреднической деятельности (GLA), которое было учреждено в 2005 году для защиты работников, занятых в сельском хозяйстве, сборе моллюсков, садоводстве, пищевой и упаковочной промышленности, где работает большое число мигрантов, зачастую на временной основе и в условиях эксплуатации. Закон определяет посредников по найму как лиц, которые поставляют, нанимают или контролируют работников на любых работах, включая субподрядчиков; они могут осуществлять свою деятельность только на основании лицензии GLA. Сотрудники Управления имеют право проводить проверки, в том числе без предварительного уведомления, и подвергать аресту нарушителей закона. На сегодняшний день было отозвано 125 лицензий и возбуждено 10 уголовных дел. Помимо борьбы с тяжелыми условиями труда Управление по лицензированию также пытается убедить посредников перейти в формальную экономику, что увеличит налоговые поступления и будет способствовать добросовестной конкуренции среди поставщиков рабочей силы. Совет Управления GLA

24 Подробнее с текстом закона можно ознакомиться по адресу: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/pdf/ukpga_20040011_en.pdf

состоит из представителей профсоюзов, организаций работодателей и соответствующих государственных органов.²⁵

■ Роль стран происхождения мигрантов

● **Миграция как вопрос подлинного выбора.** На странах происхождения мигрантов лежит определенная доля ответственности за защиту своих граждан за рубежом, а также за создание возможностей достойной занятости на родине, чтобы трудовая миграция была вопросом выбора, а не необходимости. В последние годы Шри-Ланка, из которой ежегодно уезжает около 200 тысяч мигрантов, стремится занять упреждающую позицию с целью обеспечить защиту трудовым мигрантам. Почти половина работников-мигрантов из Шри-Ланки – это женщины, занятые преимущественно в сфере домашнего труда и в других малоквалифицированных занятиях.²⁶ В 2008 году ввиду участвовавших сообщений о насилии и эксплуатации работников за рубежом и с учетом зависимости страны от их денежных переводов министерство содействия трудоустройству и благополучию работников за рубежом при поддержке МОТ разработало национальную политику трудовой миграции в целях эффективного управления трудовой миграцией и обеспечения достойной занятости. Политика была разработана в ходе широких консультаций, в том числе с социальными партнерами и НПО. В ней учитываются гендерные особенности и признается особая уязвимость женщин. Программный документ обязывает правительство предпринять целый ряд действий, включая программы подготовки работников перед отъездом и их реинтеграцию после возвращения, борьбу с незаконной вербовкой и мошенничеством, защиту детей трудовых мигрантов и содействие миграции квалифицированной рабочей силы.

● **Право на организацию.** Обеспечение права трудовых мигрантов на вступление в профсоюз – это эффективный способ пресечения эксплуатации, способствующий интеграции в принимающее общество; это процесс, который часто начинается на рабочем месте. Осознав влияние трудовых мигрантов на развитие нечестной конкуренции, большинство профсоюзов теперь выступают с позиций солидарности с работниками-мигрантами, независимо от их миграционного статуса.²⁷ Профсоюзы все активнее решают проблемы трудовых мигрантов, нацеливают на них кампании по организации работников, отстаивают их права и оказывают им прямую поддержку. Национальные профсоюзные конфедерации в Аргентине, Бельгии, Канаде, Франции, Германии, Ирландии, Республике Корея, Южной Африке, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки имеют в своем штате постоянных сотрудников, занимающихся проблемами работников-мигрантов и борьбой с дискриминацией. Во всех этих странах профсоюзные конфедерации активно выступают в защиту прав и достойных условий труда мигрантов.²⁸

Профсоюзы также принимают участие в политических дебатах по вопросам миграции и международного сотрудничества в целях обеспечения прав трудовых мигрантов. Международная конфедерация профсоюзов (МКП) приступила к реализации плана действий в интересах работников-мигрантов. Этот план способствует укреплению солидарности с работниками-мигрантами, защите их прав, повышению осведомленности общественности и выступлениям за ратификацию и осуществление международных трудовых норм. Меры защиты предусматриваются в рамках коллективных соглашений и партнерств, создаваемых с НПО и гражданским обществом.

Создание профсоюзов трудовых мигрантов либо отделов в действующих национальных профсоюзах, возглавляемых работниками-мигрантами, также могут эффективно содействовать удовлетворению конкретных нужд

В целом ряде национальных профсоюзных конфедераций работают штатные сотрудники, которые решают вопросы работников-мигрантов.

25 См. ссылку в разделе «Источники» на МОТ. Good practice database http://www.ilo.org/dyn/mig-practice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=51

26 Национальная политика трудовой миграции Шри-Ланки, Министерство содействия трудоустройству и благополучию работников за рубежом, 2008 г.

27 МОТ 2008.

28 МОТ 2008.

Профсоюзы из Шри-Ланки подготовили двусторонние соглашения с профсоюзами в странах назначения трудовых мигрантов в целях защиты их прав.

В ряде стран происхождения мигрантов, таких как Филиппины, созданы фонды социального обеспечения граждан, работающих за рубежом, которые предусматривают выплату пособий по старости и инвалидности, медицинское обслуживание и пособия по беременности и родам.

В Мексике разработана инновационная программа добровольного страхования мигрантов за рубежом. Она объединяет усилия частных некоммерческих медицинских учреждений и страховых агентств из США с государственной системой здравоохранения Мексики.

мигрантов и обходить дискриминационное законодательство. В Гонконге официально признанные профсоюзы мигрантов обеспечивают юридическую защиту права мигрантов на объединение. Суд может наложить штраф на работодателей в случае признания их вины в прекращении трудового договора работника из-за его членства в профсоюзе или участия в профсоюзной деятельности. В стране действует несколько зарегистрированных профсоюзов мигрантов. Профсоюз индонезийских работников-мигрантов, основанный в Гонконге в 2000 году, имеет в своем составе 25 тысяч членов и является членской организацией Конгресса тред-юнионов Гонконга²⁹ (см. главу, посвященную профсоюзам).

Профсоюзы в странах происхождения и назначения мигрантов могут взаимодействовать на двухсторонней основе в целях усиления защиты трудящихся-мигрантов как на родине, так и за рубежом. В 2009 году профсоюзы Шри-Ланки заключили три соглашения о двухстороннем сотрудничестве с профсоюзами Бахрейна, Иордании и Кувейта, направленные на защиту и поощрение прав работников из Шри-Ланки в этих странах. Соглашения опираются на принципы, изложенные в Многосторонних основах МОТ по вопросам миграции рабочей силы и обязывают подписавшие их стороны принять меры, направленные на наделение мигрантов из Шри-Ланки всеми трудовыми правами, закрепленными в международных актах. Это включает в себя разработку типовых трудовых договоров для работников-мигрантов и совместные меры, нацеленные на осуждение актов насилия и удовлетворение конкретных нужд уязвимых категорий работников, в том числе временных, сельскохозяйственных и домашних работников.

- **Социальная интеграция и социальная защита.** Социальные партнеры также могут предоставлять информацию и услуги в поддержку интеграции трудовых мигрантов. В Испании в 2001 году крупнейшая организация работодателей сельского хозяйства в Каталонии на северо-востоке страны создала фонд солидарности фермеров Pagesos Solidaris в целях найма сезонных работников-мигрантов.³⁰ Он предлагает дополнительные виды помощи трудовым мигрантам, в основном из Колумбии, Румынии и Марокко, обеспечивает их обучение и интеграцию, в том числе путем информирования их об испанской системе здравоохранения, а также оказывает мигрантам поддержку в подготовке проектов на родине, направленных на обеспечение им и их семьям источников постоянных доходов.

Двухсторонние или многосторонние соглашения по вопросам социального обеспечения между странами происхождения и назначения мигрантов обычно рассматриваются как оптимальный вариант предоставления социальной защиты трудовым мигрантам. Однако такие соглашения, как правило, не распространяются на работников неформальной экономики. В ряде стран происхождения мигрантов созданы фонды социального обеспечения, которые страхуют работников, выезжающих за рубеж, на случай смерти, инвалидности или репатриации в чрезвычайных ситуациях, независимо от статуса их занятости или миграционного статуса. В законодательстве Филиппин также предусматривается право граждан страны, работающих за рубежом, на добровольное участие в национальной программе социального обеспечения в случае, если они регистрируются как «самозанятые». Это открывает перед работниками-мигрантами доступ к пенсиям по старости и инвалидности, медицинской помощи и пособиям на случай болезни, беременности и родов.³¹

Мексика также предоставляет своим гражданам за рубежом услуги добровольного страхования. Программа Мексиканского института общественного здравоохранения Salud Migrante – это экспериментальная программа страхования мигрантов, которая действует на территории США и Мексики. Она является результатом сотрудничества медицинских учреждений,

29 Интервью с Сартивеном Бинти Санбарди на веб-сайте МКП: <http://www.ituc-csi.org/spotlight-on-sartiwen-binti.html>

30 См. *Годовой отчет (на испанском языке)* http://www.pagesosolidaris.org/aplicacion/cms/documentos/doc1_1962009020038.pdf

31 Tamagno, 2008

государственных органов и ученых двух стран. Ее новаторство заключается в объединении усилий частных некоммерческих медицинских учреждений и страховых агентств из США с государственной системой здравоохранения Мексики. Программа апробируется в двух американских и двух мексиканских штатах. В ее рамках все мигранты имеют доступ к пакету услуг первичной медицинской помощи в США, преимущественно в общественных медицинских центрах со страховыми полисами, выдаваемыми некоммерческими медицинскими фондами. В Мексике мигранты имеют доступ к вторичной медицинской помощи в рамках национальной системы здравоохранения³² (см. также главу, посвященную социальному обеспечению).



Неофициальное место сбора поденных работников (в основном из Таджикистана), ищущих работу на строительстве, Москва.

³² González Block, M., 2008. Policies for innovation: evidence-based policy innovation – transforming constraints into opportunities, In: Global Forum Update on Research for Health, Volume 5, 2008, 72-74.

ДОКУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97)

Рекомендация (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (86)

Конвенция 1975 года о рабочих-мигрантах (дополнительные положения) (143)

Рекомендация 1975 года о трудящихся-мигрантах (151)

МОТ 2006. Многосторонние основы по вопросам миграции рабочей силы. Необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека.

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf

Документы ООН

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 г.

<http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

Соответствующие публикации

CLANDESTINO, 2009. Семинар по проблемам нелегальной миграции и неформальной экономики. Проект, координируемый Греческим фондом европейской и иностранной политики (EL IAMEP).

<http://clandestino.eliamep.gr/clandestino-research-project-workshop-on-irregular-migration-and-informal-economy/>

МОТ 2004. Резолюция о справедливом подходе к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике, принятая на 92-й сессии Международной конференции труда. Женева.

Доклад Комитета по трудящимся-мигрантам, Предварительный протокол 22, Международная конференция труда, 92-я сессия, Международное бюро труда,

с. 55-64.

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf

МОТ 2006. Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы: Необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека. Женева, Международное бюро труда.

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf

МОТ 2009. Protecting the rights of migrant workers: A shared responsibility. Женева, Международная программа по миграции, Международное бюро труда.

MOT 2010. International Labour Migration: A rights-based perspective. Женева, Международное бюро труда.

Martin, P., 2009. The recession and migration: Alternative scenarios. Рабочий документ №13 Института по международной миграции. Оксфордский университет.
<http://www.imi.ox.ac.uk/publications/imi-working-papers/wp-13-2009-the-recession-and-migration-alternative-scenarios>

ОЭСР 2008. International Migration Outlook: SOPEMI 2008. Париж. <http://www.oecd.org/dataoecd/30/13/41275373.pdf>

ОЭСР 2009. International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses. Рабочая группа ОЭСР по миграции, Париж.
<http://www.oecd.org/dataoecd/45/18/46292981.pdf>

Reyneri, E. 2001. Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union, International Migration Papers No. 41. Женева, МБТ.
<http://ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf>

Reyneri, 2003. Illegal immigration and the underground economy. National Europe Centre Paper No. 66. University of Milan Bicocca
<http://www.mmo.gr/pdf/library/Black%20economy/reyneri.pdf>

Taran, P. and Geronimi, E. (2003). Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount. Perspectives on Labour Migration 3E. Женева, Международное бюро труда.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom3e.pdf>

Wickramasekara, P. (2006). Globalization, international labour migration and rights of migrant workers. Женева, Международное бюро труда.
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pws_new_paper.pdf

Материалы в Интернете

MOT. Good practices database - Labour migration policies and programmes: Международная программа по миграции MOT.

<http://www.ilo.org/dyn/migpractice>

ILO web portal on Promoting equality in diversity,

<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/equality/index.htm>

Учебные материалы

MOT 2003. An information guide: Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers, Booklets 1-6. Женева, Программа содействия гендерному равенству, Международное бюро труда.

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_116358/lang-en/index.htm

ОБСЕ, МОМ, МОТ 2007. Handbook on establishing effective labour migration policies, Mediterranean edition. Женева, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международная организация по миграции и Международная организация труда.

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_med-handbook_en.pdf

MOT 2008. In search of Decent Work—Migrant workers' rights: A manual for trade unionists, Женева, Бюро по деятельности в интересах работников.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_210_engl.pdf

MOT 2007. International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific. Бангкок, МОТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_184_en.pdf

MOT 2006. Equality in diversity: migration and integration - a handbook, Женева, Международное бюро труда.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_436_engl.pdf

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте отдела МБТ по вопросам международной миграции

<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>

Ссылки

CLANDESTINO, 2009. Семинар по проблемам нелегальной миграции и неформальной экономики. Проект, координируемый Греческим фондом европейской и иностранной политики (EL IAMEP)

Совет Европы 2008. Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach. 8-я Конференция министров по вопросам миграции стран Совета Европы. Тематический доклад. Киев, 4-5 сентября 2008 г.

Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда (Еврофонд) 2007. Employment and working conditions of migrant workers. Дублин

Европейский союз (ЕС) 2007. EU Steps up the fight against undeclared work. Пресс-релиз MEMO/07/424, 24 октября 2007 г., Брюссель.

González Block, M., 2008. Policies for innovation: evidence-based policy innovation – transforming constraints into opportunities, In: Global Forum Update on Research for Health, Volume 5, 2008, 72-74.

Holzmann, R., Koettl, K., and Chernetsky, T., 2005. Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices, Social Protection Discussion Paper Series No. 0519. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

Международное бюро труда (МБТ). Rights, Labour Migration and Development. Документ по вопросам международной миграции, Международная программа по миграции, Женева.

MOT 2010. International Labour Migration: A rights-based perspective. Женева

MOT 2010. Good practices database - Labour migration policies and programmes.

Международная программа MOT по миграции, Женева.

<http://www.ilo.org/dyn/migpractice>

MOT 2008. In search of Decent Work—Migrant workers' rights: A manual for trade unionists. Бюро МБТ по деятельности в интересах работников, Женева.

MOT 2007. International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific. Бангкок, MOT.

MOT 2006. Многосторонние основы по вопросам миграции рабочей силы. Необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека. МБТ, Женева.

MOT, ЕС 2009. Занятость трудящихся-мигрантов в неформальной экономике Казахстана.

MOM, ЕС, MOT 2008. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union (Будапешт).

Martin, P., 2009. The recession and migration: Alternative scenarios. Рабочий документ №13 Института по международной миграции. Оксфордский университет.

ОЭСР 2009. International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses. Рабочая группа ОЭСР по миграции, Париж.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), International Migration Outlook: SOPEMI 2008. Париж.

Passel, J. S. 2006. The size and characteristics of the unauthorized migrant population in the U.S.: Estimates based on the March 2005 Current Population Survey, research report. Washington, DC, Pew Hispanic Center.

Pholphirul, P., Rukumnuaykit, P. 2010 The Economic Contribution of Migrant Workers in Thailand Journal of International Migration, Volume 48, Issue 5, October 2010.

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), 2009. PICUM's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe 2009. Брюссель.

Reyneri, 2003. Illegal immigration and the underground economy. National Europe Centre Paper No. 66. University of Milan Bicocca.

Reyneri, E. 2001. Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union, International Migration Papers No. 41. Женева, МБТ.

Sabates-Wheeler, R. 2009. Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward. Рабочий документ № 12 Международной ассоциации социального обеспечения, Женева.

Tamagno, E., 2008. Strengthening social protection for ASEAN migrant workers through social security agreements, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration. Рабочий документ № 10. Бангкок, Региональное бюро МОТ для стран Азии и Тихого океана.

Taran, P. and Geronimi, E., 2003. Globalization, labour and migration: Protection is paramount, Perspectives on Labour Migration No. 3E. Женева, МБТ.

Совет по правам человека Организации Объединенных Наций 2008. Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека, документ А/HRC/7/12, 25 февраля 2008 г., Женева.

Wickramasekara, 2002. Asian labour migration: Issues and challenges in an era of globalization, International Migration Papers No. 57E. Женева, МБТ.



Домработница, Египет.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

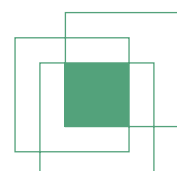
Содействие равенству и недопущение дискриминации



Получив микрокредит, обучение и другую поддержку, мужчина-инвалид начал свой бизнес на острове Занзибар, Объединенная Республика Танзания.

6.3 ИНВАЛИДНОСТЬ: ИНКЛЮЗИВНЫЕ ПОДХОДЫ В ЦЕЛЯХ ПРОДУКТИВНОЙ ЗАНЯТОСТИ

■ Из-за дискриминации на рынке труда и социальной изоляции лица с ограниченными возможностями чаще всего находят работу в неформальной экономике, чтобы выжить, особенно в развивающихся странах. Неучастие инвалидов в продуктивной экономической деятельности несет с собой значительные экономические издержки. Как в развитых, так и в развивающихся странах недоиспользование труда инвалидов оказывает существенное негативное воздействие на производительность национальной экономики. Инклюзивные подходы в политике, содействующей переходу в формальную экономику, в таких областях, как образование, профессионально-техническая подготовка, предпринимательство, доступ к производственным ресурсам и возможности трудоустройства, могут перебороть цикл нищеты и маргинализации, который характеризует жизнь многих лиц с ограниченными возможностями.



- **Отстраненность от основного русла экономической жизни**
- **Дефицит данных для целей формирования политики**
- **Негативное отношение и социальная изоляция**
- **Низкий уровень образования**
- **Пробелы в профессиональных навыках и квалификациях**
- **Дискриминация на рынке труда**
- **Неэффективная политическая и правовая среда**

■ **Отстраненность от основного русла экономической жизни.** На протяжении веков многие инвалиды исключаются из жизни общества. Инвалиды – одни из тех, кому, скорее всего, грозит дискриминация на рынке труда, а также – с очень высокой вероятностью – бедность. Поэтому они чаще всего встречаются в неформальной экономике, особенно в развивающихся странах, поскольку в формальной экономике для них не существует услуг поддержки и рабочих мест.¹

Их изоляция от общества вызывает высокие социальные издержки, особенно с точки зрения вклада, который инвалиды могли бы внести в развитие общественной жизни и общества на всех уровнях. Не в последнюю очередь, речь идет и о высоких экономических издержках неиспользования продуктивного потенциала инвалидов. Как показало недавнее исследование МОТ, выполненное в десяти развивающихся странах Азии и Африки, экономические потери, связанные с инвалидностью, составляют значительную сумму, оцениваемую в 3-5% ВВП.²

Из 650 миллионов людей с ограниченными возможностями (это примерно десятая часть населения мира) 470 миллионов человек находятся в трудоспособном возрасте. Во всех частях мира инвалидам редко предоставляются виды помощи и возможности, позволяющие им полнее участвовать в экономической и общественной жизни.³ По оценкам ООН, 80% инвалидов в развивающихся странах живут за чертой бедности; они составляют около 20% бедного населения мира.⁴ Значительное число инвалидов в развивающихся странах живут в сельских районах, где неразвитая инфраструктура и отсутствие услуг поддержки усугубляют их беды. Во всех регионах мира:⁵

- лица с ограниченными возможностями имеют меньше шансов найти работу по найму, чем лица, не страдающие от инвалидности;
- если инвалиды работают по найму, они, скорее всего, заняты низкооплачиваемым трудом со смутными перспективами роста и в плохих условиях;
- женщины-инвалиды имеют меньше шансов получить достойную работу, чем здоровые женщины или мужчины с ограниченными возможностями;

1 МОТ 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities* (внутренний документ), август 2009 г., Департамент МБТ по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства.

2 Bucky S., 2009. *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*. Рабочий документ по вопросам занятости Сектора занятости № 43, 2009 г., МБТ, Женева.

3 МОТ 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities* (внутренний документ), август 2009 г., Департамент МБТ по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства.

4 МОТ 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE)* МБТ, Женева, с. 256.

5 МОТ 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities*, op.cit.

Что такое инвалидность

По определению МОТ, инвалид – это лицо, возможности которого получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе значительно ограничены в связи с надлежащим образом подтвержденным физическим или психическим дефектом.⁶

В соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах инвалидов к ним относятся лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими.⁷ В законодательстве и политике каждой страны используется собственное определение инвалидности, и таких определений может быть множество в зависимости от контекста и цели определения.

6 См. ссылку в разделе «Источники» на Конвенцию МОТ 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159).

7 См. ссылку в разделе «Источники» на Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, статья 1.

Инвалиды не являются однородной группой. Как и все люди, их личности, частные ситуации и потребности определяются множеством факторов, включая пол, возраст, личностные характеристики, место, образование, этническую принадлежность, цвет кожи, класс, семью, религию и сексуальную ориентацию.⁸ Инвалидность – одно из проявлений человеческого разнообразия. Это естественная часть человеческого опыта и любой член общества может стать инвалидом на том или ином этапе жизни.

Проявления инвалидности могут быть разными по своей природе. К основным типам относятся сенсорные нарушения, такие как дефекты зрения и слуха; ограниченные физические возможности, такие как двигательные ограничения и ортопедические нарушения; отклонения в умственном развитии, такие как расстройства обучения, понимания и концентрации; психические нарушения, такие как перепады настроения, неадекватное поведение и психические заболевания.

- многие лица с ограниченными возможностями не зарегистрированы ни как работающие, ни как безработные; поэтому они невидимы на рынке труда и живут за счет поддержки семьи либо на социальные пособия;
- лица с ограниченными возможностями и их семьи чаще других принадлежат к бедным слоям общества.

Общим результатом такой ситуации является то, что многие лица с ограниченными возможностями в развивающихся странах являются узниками неформальной экономики, не имеющими возможности зарабатывать на достойную жизнь и участвовать в образовании доходов своих семей. Потенциал очень многих инвалидов остается непризнанным, в результате чего большинство женщин и мужчин-инвалидов живут в нищете, иждивенчестве и социальной изоляции.⁹ Свое влияние оказывает и отношение к женщинам. В некоторых странах, где женщины, как правило, лишены возможности получать профессиональную подготовку, женщины-инвалиды сталкиваются с дополнительными препятствиями. Они часто встречаются в самых заброшенных уголках неформальной экономики и, как следствие, могут сильно зависеть от членов семьи. Кроме того, другие факторы, такие как расовая и этническая принадлежность и возраст, могут создавать дополнительные барьеры в разных обществах.

■ **Дефицит данных для целей формирования политики.** Разработке политики в поддержку инвалидов, работающих в неформальной экономике, мешает недостаток данных и аналитических исследований. Значительные расхождения в определениях инвалидности, принятых в разных странах, и различия в методах сбора данных приводят к серьезным разночтениям в оценках распространенности инвалидности, что крайне затрудняет достоверные международные сравнения.¹⁰

■ **Негативное отношение и социальная изоляция.** Одно из самых серьезных препятствий для инвалидов – это превратные представления и отрицательное отношение к инвалидности. Эти социальные барьеры зачастую являются гораздо более сложной проблемой, чем недуги людей. Чаще всего страдают лица с определенными видами инвалидности, такими как умственные, психосоциальные и психические отклонения.¹¹ Успешное приспособление инвалида к участию на рынке труда во многом зависит не от его телесных и умственных расстройств, а от его образования, профессиональной подготовки, разумного приспособления к его нуждам и предоставленных ему возможностей.¹²

Что такое «разумное приспособление»

В соответствии со статьей 2 Конвенции ООН о правах инвалидов разумное приспособление означает ... «внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод».

■ **Низкий уровень образования.** Социальная изоляция лиц с ограниченными возможностями часто начинается в раннем возрасте, а первым ее симптомом является отстранение от системы базового образования. В некоторых странах лица с ограниченными возможностями, как правило, не учатся в школе, потому что их прячут семьи или потому что учебные заведения отказываются их принять; соответственно, они лишены возможности развить

8 Tony Powers. 2008. «Recognizing Ability: The Skills and Productivity of persons with disabilities.» Literature Review. Сектор занятости. Рабочий документ №3. МБТ, Женева, с. 1.

9 MOT 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, op.cit.

10 Yeo R., 2001. Chronic poverty and disability, Chronic Poverty Research Centre (CPRC) Background Paper No. 4 (Somerset, UK, CPRC), Aug. 2001.

11 MOT 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, op.cit.

12 См. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE)*, МБТ, Женева.

важные навыки, необходимые для трудоустройства, такие как умение читать и считать. Согласно имеющимся оценкам, насчитывается около 150 млн детей с ограниченными возможностями, из которых четыре пятых живут в развивающихся странах. Миллионы других детей живут с родителями или родственниками-инвалидами.¹³ Несмотря на активизацию усилий во многих странах, направленных на расширение доступа детей-инвалидов к системе образования в рамках глобальных обязательств по обеспечению всеобщего начального образования в соответствии с Целями развития тысячелетия, маргинализация остается серьезной проблемой.

■ **Пробелы в профессиональных навыках и квалификациях.** Учитывая малочисленность инвалидов среди учащихся во многих развивающихся странах и, соответственно, их малограмотность, они сильно ограничены и в возможностях получения профессионально-технической подготовки. Даже там, где они имеют доступ к профессиональному обучению, оно часто определяется предложением, а не рыночным спросом. Как следствие, создаваемые инвалидами микропредприятия во многих случаях действуют на насыщенном рынке с жесткой конкуренцией.

Лица с ограниченными возможностями и другие социально изолированные группы населения имеют меньше шансов освоить основные трудовые навыки на протяжении жизни в результате постоянного социального общения и работы – такие навыки, как коммуникативность, умение создать команду единомышленников, принятие решений, управление временем и другие. Как правило, эти навыки нельзя привить с помощью кратких учебных курсов, хотя они имеют значение для формальной и неформальной работы.

■ **Дискриминация на рынке труда.** Хотя инвалиды в развивающихся странах во многом сталкиваются с теми же проблемами, что и инвалиды в более развитых странах, такими как недоступность транспорта, образования, профессиональной подготовки и основных услуг, низкая самооценка и слабые надежды на будущее из-за маргинального положения и социальных условий, дефицит рабочих мест в формальном секторе развивающихся стран зачастую острее, а конкуренция за них жестче. Превратные – и зачастую ошибочные – представления работодателей о якобы более низком уровне производительности инвалидов ограничивает их возможности получения работы. Такое же отношение может преобладать в микрофинансовых учреждениях, профессионально-технических заведениях, местных органах власти и среди местного населения, что сужает доступ инвалидов к продуктивным ресурсам и возможностям получения доходов.

■ **Неэффективная политическая и правовая среда.** Еще одно препятствие – это отсутствие благоприятной политики и законодательства и их ненадлежащее осуществление. Хотя недостаточность правовой защиты – это проблема, касающаяся всех, кто работает в неформальной экономике, она стоит особенно остро перед лицами с ограниченными возможностями, так как они уже испытывают ряд жизненных неудобств. Даже в тех странах, где прилагаются усилия, нацеленные на обеспечение охвата неформальной экономики и содействие переходу к формальной деятельности, интересы инвалидов по-прежнему часто игнорируются при разработке политики, несмотря на их способность во многих случаях пополнять доходы своих семей и сообществ.

Инвалидам может быть отказано в возможности получения образования и профессионально-технической подготовки, что сужает их трудовое участие неформальной производственной деятельности.

Превратные представления и негативное отношение ограничивают возможности лиц с ограниченными возможностями на рынке труда.

Неэффективная политическая и правовая среда усугубляет и без того тяжелое положение инвалидов, ограничивая их возможности найти работу в формальной экономике.

¹³ ЮНЕСКО 2010. *Reaching the Marginalized: Education for All; Global Monitoring Report*. ЮНЕСКО, Париж, 2010 г.



Прокаженная торговка со своими детьми.



Парикмахер-инвалид на работе, Эфиопия.

- **Подход на основе прав**
- **Инклюзивные стратегии**
- **Решение проблем с данными**
- **Расширение возможностей на рынке труда**
- **Политика в области образования**
- **Преодоление дефицита профессиональных навыков и квалификаций**
 - **Обеспечение доступности профессионально-технической подготовки**
 - **Общественные программы реабилитации инвалидов**
- **Изменение основ политики и права**
- **Повышение уровня осведомленности общественности и обмен знаниями**

Основанный на правах подход к инвалидности означает, что препятствия на пути участия инвалидов в экономической жизни должны быть устранены, чтобы они могли влиться в основную экономику.

Участие инвалидов означает поощрение и обеспечение участия людей с ограниченными возможностями во всех сферах жизни общества, включая образование, профессиональную подготовку и трудоустройство, а также необходимую поддержку и разумное приспособление, обеспечивающие полноценное участие инвалидов.

■ **Подход на основе прав.** В последние годы с изменением представлений об инвалидности наблюдается и серьезный сдвиг в отношении к инвалидам. Инвалидность рассматривается не как личная проблема или трагедия, зачастую требующие чисто медицинского решения или участия системы социального обеспечения, а, скорее, с точки зрения того, что многие препятствия на пути участия инвалидов на рынке труда возникают из-за негативных представлений и установок общества и формируются под воздействием факторов социальной и материальной среды. Это ведет к более широкому признанию прав инвалидов.¹⁴ Подход, основанный на правах, – это подход, основанный на социальной модели инвалидности. В социальной модели предполагается, что уязвимость инвалидов в значительной степени порождается социальными барьерами, а не исключительно телесными или умственными расстройствами человека. Препятствия на пути участия инвалидов должны быть разрушены одновременно с обеспечением «разумного приспособления», позволяющего инвалидам в полной мере пользоваться своими правами, участвовать в жизни общества и вносить вклад в развитие своих стран.¹⁵

■ **Инклюзивная стратегия.** Участие инвалидов означает поощрение и обеспечение участия лиц с ограниченными возможностями во всех сферах жизни общества, включая образование, профессиональную подготовку и трудоустройство, а также необходимую поддержку и разумное приспособление, обеспечивающие полноценное участие инвалидов.¹⁶

Ввиду разнообразного характера инвалидности лица с ограниченными возможностями имеют разные возможности с точки зрения занятости. В каждом типе инвалидности присутствует ряд сопутствующих, конкретных потребностей, которые необходимо удовлетворить, чтобы люди могли работать с максимальной производительностью. Например, глухим и слабослышащим может потребоваться помощь руководителей и коллег, использующих альтернативные методы общения, такие как язык жестов, письменные инструкции или текстовые сообщения. Лицам с нарушениями опорно-двигательной функции может потребоваться дополнительное внимание в плане пространственной планировки и доступности рабочих мест. Лицам с ограниченными умственными возможностями может потребоваться анализ трудовых заданий и их разбивка на последовательность более понятных операций. Для лиц с психосоциальными расстройствами могут потребоваться частые перерывы в работе, если у них ослаблены способности к концентрации.

14 MOT 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, op.cit.

15 См. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2009. Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE) op.cit.

16 MOT 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, op.cit.

Участие человека в трудовой деятельности и его производительность также зависят от того, стал ли он инвалидом при рождении или в раннем детстве либо на более позднем этапе жизни. В последнем случае у него должно быть относительно меньше проблем с приобретением профессиональных навыков, которые он мог уже освоить во время трудовой жизни; однако в первом случае инвалиду, наверное, придется пройти гораздо более сложный путь, поскольку ранее ему было отказано в получении образования, профессиональной подготовки и возможности работать. Кроме того, на профессиональную подготовку лиц с ограниченными возможностями и на их участие в продуктивной экономической деятельности могут влиять разные культурные и социальные обстоятельства, в которых они находятся.

Международные акты, способствующие доступу инвалидов к продуктивному труду

Все международные трудовые нормы МОТ применяются к женщинам и мужчинам с ограниченными возможностями, хотя в ряде актов особо выделяются их права и потребности. Идея предоставления услуг в области профессиональной реабилитации (профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и помощи в вопросах трудоустройства) и содействия социальной интеграции была выдвинута в *Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов (99)*. За нею последовало принятие *Конвенции 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159)* и *Рекомендации 169*, которые закрепляют принципы равного обращения и равных возможностей инвалидов и всех работников, а также равных возможностей инвалидов женщин и мужчин. Кроме того, в *Рекомендации 2004 года о развитии людских ресурсов (195)* признается необходимость расширения доступа к профессионально-технической подготовке лиц с ограниченными возможностями и с другими особыми потребностями, в том числе молодежи, малоквалифицированных работников и представителей этнических меньшинств.¹⁷

МОТ также приняла *Свод практических правил для решения проблем инвалидности на рабочем месте (2001 г.)*, где содержатся практические рекомендации о решении проблем инвалидов в сфере труда, в том числе обеспечении равных возможностей и улучшении перспектив трудоустройства лиц с ограниченными возможностями.¹⁸

Мандат МОТ по включению в свои нормы людей с ограниченными возможностями был подтвержден с новой силой и подкреплен новыми возможностями в связи с вступлением в силу *Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов*. Она требует от государств-участников обеспечить лицам с ограниченными возможностями доступ к профессионально-технической и другим формам подготовки на равной основе с другими лицами и предоставить им разумное приспособление. Инвалиды должны иметь возможность принимать участие на рынке труда и в трудовой деятельности в открытых, инклюзивных и доступных условиях.

Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на эти акты.

■ **Решение проблем с данными.** Проблема нехватки данных для целей разработки политики не сводится к информации о лицах с ограниченными возможностями, а касается всей неформальной экономики. Ее нелегко решить, не в последнюю очередь, из-за проблем разного понимания и разных определений инвалидности и ввиду того, что это эволюционирующее понятие. Несмотря на недоиспользование существующих методов сбора данных, таких как переписи населения и обследования домашних хозяйств и рабочей силы, для получения информации о лицах с ограниченными возможностями, все шире признается, что более качественные данные и методологии их сбора необходимы для разработки инклюзивной политики, учитывающей потреб-

В статье 31 Конвенции ООН о правах инвалидов содержатся рекомендации об эффективных методах сбора данных.

¹⁷ МОТ 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE)* МБТ, Женева.

¹⁸ См. ссылку в разделе «Источники» на *Managing Disability in the Workplace: An ILO Code of Practice, 2002* http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_340_engl.pdf.

Предпринимательство является важной стратегией, открывающей новые возможности для инвалидов и позволяющей им не впадать в нищету и экономическую изоляцию.

ности инвалидов и дающей им возможность осуществлять свои права. Так, статья 31 Конвенции ООН о правах инвалидов обязывает государства-участники производить сбор надлежащей информации и содержит рекомендации о соответствующих способах сбора данных. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) совместно разработали учебное пособие по сбору данных об инвалидности.¹⁹

■ **Расширение возможностей на рынке труда.** Во многих странах введены в действие меры, направленные на преодоление дискриминации на рынке труда в отношении лиц с ограниченными возможностями. Часто наиболее эффективным является двойной подход: с одной стороны, это формирование инклюзивной трудовой политики, открывающей инвалидам новые возможности на официальном рынке труда, а, с другой стороны, это стратегия адресных действий по преодолению стойких, укоренившихся факторов уязвимости инвалидов в сфере труда. Последние меры, как правило, носят временный характер и нацелены на достижение справедливых результатов, пока не будут устранены глубоко укоренившиеся факторы уязвимости. Примером политики адресных действий в интересах инвалидов служит Боливия, где 4% работников компаний, работающих по государственным заказам, должны быть лицами с ограниченными возможностями. В Египте и на Ямайке лицам с ограниченными возможностями выделена 5% квота на занятие должностей в государственных органах. В обеих странах приняты специальные меры, направленные на содействие лицам с ограниченными возможностями в открытии предприятий. В Аргентине экономическая поддержка оказывается микропредпринимателям-инвалидам.²⁰ В Мексике разработана программа «Открытые вакансии», направленная на оказание помощи лицам с ограниченными возможностями в поисках работы, а министерства труда Аргентины, Панамы и Уругвая осуществляют программы профессионально-технической подготовки и трудоустройства лиц с ограниченными возможностями.²¹

Предпринимательство является еще одной важной стратегией, открывающей новые возможности для инвалидов и позволяющей им не впадать в бедность и социально-экономическую изоляцию. Как показывает опыт деятельности МОТ в области технического сотрудничества, инвалиды, в том числе женщины, имеют огромный продуктивный потенциал и, несмотря на распространенные заблуждения, могут управлять жизнеспособными и ориентированными на развитие предприятиями. В пяти странах южнее Сахары (в Эфиопии, Кении, Объединенной Республике Танзания, Уганде и Замбии) женщинам-инвалидам оказывается содействие в освоении предпринимательской деятельности путем расширения их доступа к профессионально-технической подготовке, а также к кредитованию и услугам по развитию бизнеса (см. вставку ниже).

Развитие предпринимательства среди женщин с ограниченными возможностями (DEWD)

Стратегия проекта DEWD была протестирована в Эфиопии в 2001-04 годах при поддержке программы правительства Ирландии Irish Aid. Это – гибкая, инновационная стратегия технического сотрудничества МОТ по проблемам инвалидности. Она основана на партнерских отношениях с местными неправительственными организациями инвалидов и была разработана и реализована в тесном взаимодействии с организациями инвалидов,

19 См. <http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Chapter3-Disability-Statistics.pdf>.

20 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи ООН 2009 года: *Достижение провозглашенных в Декларации тысячелетия целей в области развития, касающихся инвалидов, посредством осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Конвенции о правах инвалидов*. 64-я сессия, пункт 62 предварительной повестки дня: социальное развитие, включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи A/64/180.

21 Для получения дополнительной информации см. МОТ СИНТЕРФОР. Training and the Informal Economy <http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/informal/grupos/discap.htm>.

учебными заведениями, учреждениями микрофинансирования, а также с национальными и местными государственными органами. Основными элементами стратегии являлись:

- укрепление существующих предприятий женщин-инвалидов и поощрение потенциальных предпринимателей открыть свое дело;
- наращивание потенциальных возможностей национальных организаций инвалидов в целях:
 - облегчения доступа потенциальных женщин-предпринимателей с ограниченными возможностями к бизнес-обучению, профессиональной подготовке и кредитам;
 - увеличения доли ответственности за реализацию проекта в сотрудничестве с местными и национальными государственными органами по контракту с МОТ;
 - мобилизации и диверсификации источников финансирования (например, чтобы обеспечить проектную деятельность в долгосрочной перспективе);
- обеспечение активного участия женщин-инвалидов в управлении проектной деятельностью путем создания комитета по управлению проектом, состоящего преимущественно из женщин-представителей участвующих организаций инвалидов;
- использование существующих в стране источников технических знаний, профессиональных навыков и микрофинансирования;
- поиск путей «масштабирования» проекта с целью его расширения на большее число женщин-инвалидов;
- документирование результатов проекта на основе тематических исследований, обзоров и фото- и видеоматериалов.²²

На основе опыта, полученного в результате осуществления проекта DEWD, были подготовлены рекомендации о содействии участию женщин с ограниченными возможностями в программе развития женского предпринимательства (WED). В документе, озаглавленном Count Us In! (Мы присоединяемся!), содержатся технические рекомендации для общих и специализированных поставщиков услуг, в том числе объединений женщин-предпринимателей, организаций инвалидов и других участников, которые стремятся обеспечить всестороннее участие женщин-инвалидов в программе развития женского предпринимательства.

Еще один проект, поддерживаемый партнерской программой Irish Aid, под названием INCLUDE сформировался из двух предыдущих проектов по оказанию поддержки женщинам-инвалидам: DEWD и Программы развития женского предпринимательства и гендерного равенства (WEDGE). Проект INCLUDE содействует более широкому вовлечению лиц с ограниченными возможностями в программы и услуги в сфере занятости, в том числе в программы профессионально-технической подготовки, развития предприятий, оказания услуг по трудоустройству и микрофинансированию.²³ Его стратегия в основном нацелена на укрепление потенциала региональных и национальных агентств помощи инвалидам в целях проведения информационно-просветительской деятельности, привлечения внимания общественности, предоставления технических консультативных и других вспомогательных услуг, укрепляющих возможности страны в оказании содействия социальной интеграции инвалидов, в том числе инвалидов, живущих с ВИЧ/СПИДом.²⁴

22 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на ILO Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD) Skills and Employability Fact Sheet.

23 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Promoting Decent Work for People with Disabilities through a Disability Inclusion Support Service (INCLUDE). Fact Sheet. Июль 2009 г.

24 Залогом успеха в обеспечении максимальной эффективности и достижении намеченных конечных результатов является взаимодействие. Проект объединяет действия, предпринимаемые в рамках Программы развития женского предпринимательства и гендерного равенства (WEDGE), Международного учебного центра МОТ в Турине, Программы МОТ по развитию малого предпринимательства (SEED); отдела МБТ по вопросам социального финансирования, Бюро МБТ по вопросам гендерного равенства и Программы МОТ по ВИЧ/СПИДу и сфере труда.

Доступ к формальной экономике начинается с образования. Положительный опыт инклюзивного образования включает принятие законодательства, обеспечивающего всеобщую доступность системы образования, а также разработку политики, связанной с предоставлением адресной поддержки, стипендий, целевых квот и с изменением инфраструктуры.

Инклюзивная политика, нацеленная на преодоление дефицита профессиональных навыков и квалификаций, обеспечивает участие лиц с ограниченными возможностями в системе профессионально-технической подготовки, обеспечивая им для этого разумное приспособление.

■ **Политика инклюзивного образования для решения проблем низкой посещаемости учебных заведений и низкого уровня грамотности.** Как уже отмечалось в предыдущем разделе, посвященном описанию проблем, инвалиды относятся к числу тех, кто, скорее всего, не учится в школе и относится к неграмотным или полуграмотным слоям населения, что связано с несправедливым лишением их доступа к образованию начиная с раннего возраста. Это имеет серьезнейшие последствия с точки зрения возможностей получения ими профессионально-технической подготовки и устройства на работу в формальной или неформальной экономике. Однако по мере растущего признания продуктивного потенциала лиц с ограниченными возможностями страны прилагают усилия, направленные на обеспечение равных возможностей в области образования инвалидов – детей и взрослых. Правительства ряда стран утвердили принципы инклюзивного образования и проводят активную политику, обеспечивающую его доступность. Так, в Аргентине принят национальный закон об образовании, который гарантирует инклюзивное обучение, основанное на всеобщей доступности системы образования, и предусматривает повышенные стипендии для лиц с ограниченными возможностями. В Эквадоре готовится национальный проект инклюзивного образования, а на Ямайке прилагаются усилия в целях повышения доступности и инклюзивности образования посредством национальной политики в области специального образования. Киргизская Республика содействует развитию инклюзивного образования и повысила доступность общеобразовательных школ для детей с ограниченными возможностями. В Черногории принимаются меры, направленные на обеспечение образования всех детей и молодежи с ограниченными возможностями. На Филиппинах расширяется доступность образовательных учреждений в целом.²⁵

■ **Преодоление дефицита профессиональных навыков и квалификаций.** Помимо содействия в расширении числа учащихся и повышении уровня грамотности, важной мерой является профессионально-техническая подготовка инвалидов, которая позволяет им увеличивать доходы и, возможно, находить работу в формальной экономике, тем самым разрывая порочный круг нищеты и уязвимости, который делает многих из них узниками неформальной экономики. Инклюзивная политика профессионально-технической подготовки инвалидов означает поощрение и обеспечение участия лиц с ограниченными возможностями во всех сферах жизни общества, включая образование, профессиональную подготовку и трудоустройство, а также необходимую поддержку и разумное приспособление, обеспечивающие полноценное участие инвалидов. Социальная интеграция инвалидов – это не просто «пригласить их к столу»; необходимо обеспечить то, чтобы они могли подойти к столу – беспрепятственно и с необходимой поддержкой.²⁶ Препятствия могут быть физическими, связанными с информацией и общественными коммуникациями, с политикой и правом; они могут носить институциональный, поведенческий и гендерный характер.²⁷ В ряде стран осуществляется действенная политика пресечения дискриминации, которая касается и сферы образования. Например, в Индии используются квоты на участие лиц с ограниченными возможностями в системе профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП). В Австралии проводится специальная политика в целях содействия включению инвалидов в ПТОП.

Хотя во многих случаях недифференцированный подход может помочь определенным инвалидам получить профессионально-техническую подготовку, в других случаях может потребоваться разумное приспособление общей системы обучения с учетом уровня образованности инвалидов,

²⁵ Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Доклад Генерального секретаря на Генеральной Ассамблее ООН 2009 года: *Достижение провозглашенных в Декларации тысячелетия целей в области развития, касающихся инвалидов, посредством осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Конвенции о правах инвалидов*, op.cit.

²⁶ Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на MOT 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE)*, op.cit.

²⁷ Там же.

транспортного сообщения и доступности места учебы или природы инвалидности. Однако это не означает создания обособленной системы, которая, в конечном итоге, может усугубить социальную изоляцию. Инклюзивный подход к профессионально-технической подготовке инвалидов включает в себя:²⁸

- Интеграцию в рамках единой системы
- Участие инвалидов во всех аспектах деятельности этой системы
- Беспрепятственную среду
- Адаптивные методы преподавания и вспомогательные устройства
- Профориентацию
- Рыночный подход, нацеленный на достижение максимальных результатов в сфере занятости
- Воспитание позитивного отношения
- Повышение квалификации инструкторов
- Достаточные ресурсы
- Адекватную подготовку

Помимо классной формы обучения, такие методики, как обучение в группах самопомощи, по месту работы, наставничество, коллективное обучение и неформальное ученичество, зарекомендовали себя как эффективные средства развития профессиональных навыков инвалидов. Так, в Камбодже МОТ протестировала метод коллективного обучения в группах лиц, которым очень трудно принимать участие в других формах обучения. Он связан с поиском успешных предпринимателей на уровне деревень, которые готовы учить другим способам ведения бизнеса, приносящего доход, или организации микропредприятий. Важно убедиться в том, что предприниматель занимается рентабельным бизнесом и что на рынке есть место для другого подобного предприятия. Курс обучения, как правило, длится недолго и контролируется квалифицированным сотрудником. Эта форма обучения оказалась особенно полезной в отношении неграмотных и полуграмотных групп инвалидов, таких как глухие и лица с ограниченной подвижностью, не способные участвовать в других формах обучения.²⁹ Наставничество – это форма обучения по месту работы, когда инструктор проводит обучение отдельных лиц или групп инвалидов непосредственно на производстве. Он постепенно сокращает свое участие после того, как убедится, что стажеры освоили трудовые задания, обрели уверенность в работе и привыкли к рабочей обстановке. В случае необходимости наставник, как правило, может продолжить работу со стажером или работодателем. Эта форма обучения успешно применяется в формальной рабочей среде для подготовки лиц с умственными или психосоциальными расстройствами, а также – все чаще – лиц с ограниченными физическими возможностями.³⁰

- **Обеспечение доступности профессионально-технической подготовки.** Повышение доступности профессионально-технической подготовки для всех, в том числе лиц с ограниченными возможностями, может требовать многих изменений. Они могут включать, например, изменения в материально-технической инфраструктуре, а также – что не менее важно – изменения в восприятии продуктивного потенциала инвалидов. Могут требоваться гибкие подходы к организации обучения. Например, что касается лиц, не владеющих грамотой, что часто случается с теми, кто был лишен доступа к базовому образованию, то к ним можно применить практические методы обучения, не требующие умения читать и считать, такие как демонстрация или обучение в процессе работы. В то же время работающие могут одновременно с трудовыми навыками освоить и грамоту.³¹ Особое внимание необходимо уделять оценке уровня основных трудовых

Группы самопомощи, обучение на рабочем месте, наставничество, коллективное обучение и неформальное ученичество зарекомендовали себя как эффективные средства развития профессиональных навыков инвалидов, занятых в неформальной экономике.

28 Там же.

29 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE)*, op.cit.

30 Там же.

31 Там же.

навыков и их развитию. Ролевые игры, задания, использование наставников и инструкторов во время и после профессионально-технической подготовки, пробные трудовые задания, обучение на рабочем месте и обмен опытом работы помогают приобретать эти навыки наряду с техническими знаниями. Некоторые инвалиды могут преуспевать в решении проблем, опираясь на многолетний или весь жизненный опыт преодоления трудностей и препятствий. Такие навыки могут использоваться во время профессионально-технической подготовки и непосредственно в работе.³²

Гана, Афганистан, Вьетнам и Непал – некоторые из стран, где местные сообщества на основе широкого участия населения разработали комплексные, многоотраслевые программы профессионально-технической подготовки инвалидов.

Страны все больше осознают необходимость изменения нормативно-правовой базы в соответствии с принципами равенства и недопущения дискриминации, на которых строится основанный на правах подход к решению проблем инвалидности.

- **Общественные программы реабилитации инвалидов.** Еще одной действенной стратегией, позволяющей удовлетворять потребности различных групп инвалидов в профессионально-техническом обучении, являются общественные программы реабилитации (ОПР). В широком смысле, это «стратегии общественного развития с точки зрения реабилитации, уравнивания возможностей и социальной интеграции всех инвалидов. ОПР реализуются путем объединения усилий самих инвалидов, их семей и сообществ, а также соответствующих служб здравоохранения, образования, профессионально-технической подготовки и социального обеспечения».³³ Многие страны мира в том числе Гана, Афганистан, Вьетнам и Непал, разработали программы ОПР. Не существует единой модели ОПР, так как группы населения характеризуются разными культурными, социальными и политическими условиями. Тем не менее, общий подход заключается в подготовке комплексной программы развития сообщества людей на основе их широкого участия. Он сильно изменился с того времени, когда впервые оформился как стратегия восстановления здоровья инвалидов и затем превратился в комплексный многоотраслевой подход, охватывающий вопросы доступа к здравоохранению, образованию, профессиональной подготовке, формированию доходов и участию в общественной жизни.

- **Изменение основ политики и права.** Во многих случаях основы права и политики в отношении инвалидов могут отражать устаревшие и дискриминационные меры, которые нуждаются в реформировании. Страны все больше осознают необходимость изменения нормативно-правовой базы в соответствии с принципами равенства и недопущения дискриминации, на которых строится основанный на правах подход к решению проблем инвалидности. Нормативно-правовая база должна активно содействовать равенству обращения и равным возможностям людей с ограниченными возможностями, в частности, в сфере занятости. Такое законодательство должно широко использовать инклюзивные формулировки, обеспечивающие защиту от дискриминации по признаку инвалидности. В нем должны предусматриваться разумное приспособление (к нуждам инвалидов), решение гендерных вопросов и, в случае необходимости, адресные действия в интересах инвалидов. Законодательство может принимать форму конституционного, уголовного, гражданского или трудового права; последний раздел права оказывает наибольшее практическое влияние на расширение возможностей лиц, ищущих работу, и работающих.³⁴ Несмотря на то что неформальная экономика часто остается за правовыми рамками даже там, где они существуют, из-за неэффективного соблюдения или отсутствия должного правоприменения, необходимо, чтобы сфера действия законодательства расширялась в целях предоставления инвалидам защиты прав человека. Эта задача предполагает обеспечение эффективного исполнения закона и действенного правоприменения.

Проект МОТ «Содействие трудоустройству и занятости лиц с ограниченными возможностями посредством эффективного законодательства» способствует пересмотру и реформированию законодательства и политики

32 Там же.

33 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Совместный программный документ МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ по вопросам реабилитации инвалидов на базе сообществ, 1994 г.

34 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на МОТ 2007. *Achieving Equal Opportunities for People with Disabilities through Legislation: Guidelines*. МБТ, Женева.

профессионально-технической подготовки инвалидов и их эффективному осуществлению в ряде стран на востоке и юге Африки и в Азии.³⁵ В нем принимают участие правительства, социальные партнеры и организации людей с ограниченными возможностями, выступающие за пересмотр или разработку законодательства и политики в области профессионально-технической подготовки инвалидов. Кроме того, проект направлен на развитие сотрудничества с национальными заведениями профессионально-технической подготовки, службами занятости и факультетами права вузов в целях обязательного включения вопросов инвалидности в их программы, услуги и учебные планы.³⁶

■ Повышение уровня осведомленности общественности и обмен знаниями.

Кампании по информированию общественности, проводимые социальными партнерами и правительствами, имеют решающее значение для изменения негативного отношения и предвзятых взглядов на инвалидность. Как уже отмечалось ранее, настроения в обществе являются одним из серьезнейших препятствий на пути инвалидов к получению профессионально-технической подготовки и работы, а также осуществлению ими гражданских прав. Как следствие, многие инвалиды являются узниками неформальной экономики и сильно зависят от родственников, которые зачастую сами относятся к работающей бедноте. Такие информационные кампании социальных партнеров и правительства могут быть нацелены на микрофинансовые учреждения, учебные заведения, работодателей или общество в целом.

В 2010 году при поддержке ЮНЕСКО в Иордании началась кампания под лозунгом «Другие способности»; в ее рамках организуются выезды в школы, а официальные объявления о предстоящих мероприятиях размещаются на телевидении, фотовыставках, в брошюрах и на плакатах. Цель кампании – рассказать молодежи о возможностях, правах и потребностях людей с ограниченными возможностями. Подобная кампания под лозунгом «Поговорим о способностях» проводится в Черногории при поддержке ЮНИСЕФ. Она сопровождается опросами общественного мнения в целях оценки ее воздействия. В Бангладеш Национальный форум организаций, работающих с инвалидами, организует кампании для широкой общественности, выступая за осуществление политики и законодательства в поддержку социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями.³⁷

В Африке одним из значимых положений Лусакской декларации 2010 года, которая была принята региональной конференцией МОТ «Люди с ограниченными умственными возможностями – открытие путей к профессиональной подготовке и занятости в Африканском регионе», предусматривается проведение информационно-просветительских кампаний и раскрываются роли и обязанности социальных партнеров и правительств, связанные с обеспечением равного доступа к профессионально-технической подготовке и возможностям трудоустройства лиц с отклонениями в умственном развитии в Африке.³⁸

Обмен знаниями – важный аспект деятельности, направленной на повышение уровня осведомленности общественности, поскольку многое уже делается и полученный опыт может быть использован в информационно-просветительских целях. Передовыми методами работы необходимо обмениваться, чтобы их можно было адаптировать и воспроизвести в других условиях. МОТ стремится расширять обмен знаниями по вопросам инвалидности между трехсторонними участниками. Так, она подготовила виде-

Кампании по информированию общественности, проводимые социальными партнерами и правительствами, играют важнейшую роль в изменении негативного отношения к инвалидам и превратного представления об инвалидности, а также в предоставлении им доступа к формальной экономике.

В Иордании и Бангладеш в разных СМИ проводятся кампании, направленные на повышение уровня осведомленности общественности и изменение ее представлений об инвалидности.

Инициативы в области корпоративной социальной ответственности могут достигать нижних уровней систем создания стоимости в неформальной экономике. Примеры передовой практики КСО включают стратегии развития сельских районов, микрофинансирование, обеспечение доступа к профессионально-технической подготовке инвалидов и оказание им помощи в поисках работы.

35 Проект PEPDEL осуществляется в трех странах Азии (в Китае, Таиланде и Вьетнаме) и в четырех странах на востоке и юге Африки (в Эфиопии, Объединенной Республике Танзания, Уганде и Замбии).

36 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Promoting the Employability and Employment of People with Disabilities through Effective Legislation (PEPDEL), op.cit.

37 Для получения дополнительной информации см. ссылку в разделе «Источники» на Доклад Генерального секретаря на Генеральной Ассамблее ООН 2009 года: Достижение провозглашенных в Декларации тысячелетия целей в области развития, касающихся инвалидов, посредством осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Конвенции о правах инвалидов, op.cit.

38 См. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/meetingdocument/wcms_141158.pdf

оматериал под названием From Rights to Reality («От прав к реальности»), где освещаются действия профсоюзов, направленные на удовлетворение потребностей в достойном труде инвалидов всего мира, в том числе тех, кто работает в неформальных условиях.³⁹ МОТ создала Глобальную сеть по вопросам предпринимательства и инвалидности, в которой участвуют многонациональные корпорации и организации работодателей. Хотя неформальная экономика как таковая не является основной темой, участники сети стремятся обмениваться знаниями об инвалидности между компаниями и работодателями по вопросам, касающимся приема на работу и закрепления инвалидов в штате, продуктов и услуг, а также корпоративной социальной ответственности (КСО). Инициативы в области КСО – как раз те, что могут достигать нижних уровней систем создания стоимости в неформальной экономике. К примерам усилий, прилагаемых компаниями, относятся выделение средств на развитие сельских районов и микрофинансирование, предоставление доступа к образованию и трудоустройство инвалидов в развивающихся странах и, что весьма важно, признание роли новых технологий в преодолении препятствий, с которыми инвалиды сталкиваются в сфере труда, путем организации обучения инвалидов в развивающихся странах с использованием информационных технологий.⁴⁰



Инвалид, изготавливающий свечи, Ливан.

39 Видеоматериал можно получить, направив запрос по адресу: disability@ilo.org.

40 С подробной информацией об упоминаемой здесь передовой практике КСО можно ознакомиться в недавней публикации МОТ 2010. *Disability in the workplace: Company practices*, рабочий документ № 3 (МБТ, Женева).



Музыкант-инвалид, Ангкор (Камбоджа).

ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и ООН и заключения МКТ

Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C159>

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятости (111)

Рекомендация 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (168)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C111>

Рекомендация 1955 года о переквалификации инвалидов (99)

Рекомендация 1958 года о дискриминации в области труда и занятости (111)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R111>

Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R195>

МОТ 1998. Общий обзор по вопросам профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Международная конференция труда, 86-я сессия. МБТ, Женева.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_108136.pdf

МОТ 2002. *Managing Disability in the workplace: a code of practice*. МБТ, Женева.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_340_engl.pdf

МОТ 2004. *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines*. МБТ, Женева.
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=gladnetcollect>

Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов.
<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

Соответствующие публикации

Вискерп С. *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work Employment Sector*, рабочий документ № 43, 2009 г. (Женева, МБТ).

МОТ 2010. *Disability in the workplace: Company practices*, рабочий документ № 3 (МБТ, Женева).
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/working_paper_n3.pdf

МОТ 2007. *Strategies for skills acquisition and work for persons with disabilities in Southern Africa* (МБТ, Женева).

МОТ. *The employment of people with disabilities: the impact of legislation* (страновая серия) (МБТ, Женева).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_90_en.pdf

O'Reilly, A. 2007 *The right to decent work of persons with disabilities* (МБТ, Женева).

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091349/lang--en/index.htm

Powers, T. *Recognizing Ability: the skills and productivity of persons with disabilities: a literature review*, рабочий документ Сектора занятости № 3, 2008 г. (МБТ, Женева).

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103984/lang--en/index.htm

Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи ООН 2009 года: *Достижение провозглашенных в Декларации тысячелетия целей в области развития, касающихся инвалидов, посредством осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Конвенции о правах инвалидов*, 64-я сессия, пункт 62 предварительной повестки дня: социальное развитие, включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи А/64/180

<http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1463>

Пособия и руководства

MOT, ЮНЕСКО, ВОЗ 2010. *Community Based Rehabilitation: CBR Guidelines*, ВОЗ, Женева.

<http://apps.who.int/bookorders/anglais/detart1.jsp?sesslan=2&codlan=1&codcol=15&codcch=792>

MOT 2009. *Promoting Decent Work for Persons with Disabilities through a Disability Inclusion Support service (INCLUDE)*.

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_111460/lang--en/index.htm

MOT 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on rural Economic Empowerment (TREE)*, МБТ, Женева.

<http://www.ilo.org/skills/areas/skills-training-for-poverty-reduction/lang--en/index.htm>

MOT 2009. *Promoting the Employability and Employment of People with Disabilities through Effective Legislation (PEPDEL)*.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_111458.pdf

ILO *Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD) Skills and Employability Fact Sheet*.

<http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/lusaka/download/tc/wedge/training-tools/dewdfactsheet.pdf>

MOT 2008. *Skills development through community based rehabilitation (CBR) : a good practice guide* (МБТ, Женева).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_132675.pdf

MOT 2008. *Replicating Success Tool Kit: A guide for peer trainers*. Региональное бюро МОТ для Азии и Тихого океана, Бангкок.

MOT 2008. *Count us in! : How to make sure that women with disabilities can participate effectively in mainstream women's entrepreneurship development activities*. МБТ, Женева.

http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_106558.pdf

MOT 2007. *Achieving Equal Opportunities for People with Disabilities through Legislation: Guidelines*. МБТ, Женева.

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091340/lang--en/index.htm

MOT 2007. *Link and learn : progress assessment of the approach adopted to promoting the inclusion of women entrepreneurs with disabilities into the WEDGE programme in four African countries*. МБТ, Женева.

MOT 2004. *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines*. МБТ, Женева.

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=gladnetcollect>

MOT, ЮНЕСКО, ВОЗ 1994. *Joint Position Paper on Community Based Rehabilitation*.

http://www.who.int/disabilities/030507_CBR_guideline_3rd_meeting_report.pdf

ЮНЕСКО 2010. *Reaching the Marginalized: Education for All: Global Monitoring Report*, ЮНЕСКО, Париж.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606e.pdf>

ВОЗ, ЭСКАТО 2008. *Training Manual on Disability Statistics* United Nations, Bangkok.

<http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Training-Manual-Disability-Statistics.pdf>

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт MOT по вопросам социальной интеграции инвалидов <http://www.ilo.org/skills/areas/inclusion-of-persons-with-disabilities/lang--en/index.htm>

Ссылки

Buckup S. *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, рабочий документ Сектора занятости № 43, 2009 г. (Женева, МБТ).

MOT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities* (внутренний документ), август 2009 г., Департамент МБТ по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства.

MOT 2009. *Rural Skills Training: A Generic Manual on rural Economic Empowerment (TREE)*, МБТ, Женева.

MOT 2009. *Promoting Decent Work for People with Disabilities through a Disability Inclusion Support Service (INCLUDE)*. Fact Sheet. Июль 2009 г.

ILO Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD) Skills and Employability Fact Sheet.

http://wedgeilo.weebly.com/uploads/1/9/2/8/1928277/dewd_fact_sheet_300506.pdf

MOT 2007. *Achieving Equal Opportunities for People with Disabilities through Legislation: Guidelines*. МБТ, Женева.

MOT 2002. *Managing Disability in the Workplace: An ILO Code of Practice*, 2002.

MOT 1983. *Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159)*.

MOT Синтерфор. *Training and the Informal Economy*. <http://www.oitcenterfor.org/en/general/about-ilocinterfor>

MOT, ЮНЕСКО, ВОЗ 1994. *Joint Position Paper on Community Based Rehabilitation*.

http://www.who.int/disabilities/030507_CBR_guideline_3rd_meeting_report.pdf

ООН 2007. *Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов*.

ЮНЕСКО 2010. *Reaching the Marginalized: Education for All; Global Monitoring Report*, ЮНЕСКО, Париж, 2010 г.

Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи ООН 2009 года. *Достижение провозглашенных в Декларации тысячелетия целей в области развития, касающихся инвалидов, посредством осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Конвенции о правах инвалидов*. 64-я сессия, пункт 62 предварительной повестки дня: социальное развитие, включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи A/64/180.

ВОЗ, ЭСКАТО 2008. *Training Manual on Disability Statistics*. Организация Объединенных Наций, Бангкок.

<http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Training-Manual-Disability-Statistics.pdf>

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. **Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных**

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. **Политика, содействующая переходу в формальную экономику**

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) **Международные трудовые нормы**

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) **Конкретные группы**

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) **Регулирование вопросов труда**

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности

Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование



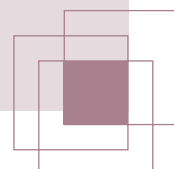
Международная
организация
труда



Блинная на улице в Бангкоке, Таиланд.

7.1 НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ: МЕРЫ ПОЛИТИКИ, СОДЕЙСТВУЮЩИЕ ФОРМАЛИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

■ Для предоставления неформальным предприятиям возможностей для перехода в формальную экономику необходимо понять множество причин и аспектов распространения неформальности в частном секторе. Необходим комплексный подход, включающий такие меры, как создание благоприятной среды для ведения бизнеса, приспособление механизмов для охвата различных сегментов неформальной экономики, обеспечение стимулов для выхода из неформальной экономики, в том числе предоставление доступа к рынкам и финансированию, улучшение условий труда, оптимизация процедуры регистрации и связанных с ней затрат, а также поддержка уязвимых групп, в частности, женщин и молодежи. Кроме того, для разработки эффективных мер политики необходимо вести регулярный и структурированный диалог с представителями неформальных предприятий, изучить различные ограничивающие факторы, с которыми сталкиваются предприниматели в неформальной экономике, и завоевать доверие маргинальных групп женщин и мужчин, занимающихся предпринимательством. Данную главу, содержащую технические сведения, следует рассматривать совместно с главами о малых предприятиях и микропредприятиях, трудовом законодательстве и о местных стратегиях развития.



- Развитие предприятия и неформальность
- Особенности неформальной системы отношений на предприятии
- Приводящие к неформальности факторы
- Выход из неформальности
- Гендерные вопросы
- Разнообразие неформальных предприятий
- Предприниматели поневоле
- Проблемы, стоящие перед неформальными предприятиями и работниками

■ **Развитие предприятия и неформальность.** Один из главных источников занятости мужчин и женщин в развивающихся странах – неформальные предприятия. Одним из показателей масштабов неформальной экономики считается число незарегистрированных предприятий (см. также главу об измерении неформальной экономики). Несоблюдение нормативно-правовых требований приводит к тому, что эти предприятия зачастую не имеют доступа к необходимой поддержке и услугам. Это сказывается на их прибыльности и жизнеспособности, равно как и на качестве рабочих мест, которые они предоставляют своим работникам. Несоблюдение требований может быть связано с тем, что их деятельность не включена в законодательство, то есть, формально находится вне досягаемости закона, или с тем, что их деятельность не охвачена законодательством на практике, то есть, даже при наличии законов их положения не применяются и надзор за их соблюдением не осуществляется или же их соблюдение затруднено вследствие нецелесообразной и обременительной процедуры и высоких затрат.¹

■ **Особенности неформальной системы отношений на предприятии.** Неформальные предприятия могут функционировать в условиях как формальной, так и неформальной экономики, хотя несоответствие требованиям законодательства ограничивает присутствие таких предприятий на формальных рынках. В их числе малые предприятия и микропредприятия, самозанятые работники, а также средние и крупные предприятия. Иногда считается, что неформальные микропредприятия тождественны микропредприятиям, но это не так. Не все микропредприятия являются неформальными, в то время как многие крупные предприятия могут функционировать на основе неформальных отношений, например, нанимая на неформальной основе временных и сезонных работников или реализуя продукцию через неформальные торговые точки. В редких случаях можно провести четкую границу между неформальными и формальными предприятиями.² Предприятие может быть формальным согласно одним нормативным критериям и неформальным согласно другим. Таким образом, несмотря на кажущуюся однозначность термина «неформальное предприятие», дать ему определение на самом деле непросто. Некоторые считают, что неформальность тождественна отсутствию регистрации. Однако исследования показали, что предприятия могут быть зарегистрированы лишь в нескольких, а не во всех административных учреждениях³. Понимание таких нюансов необходимо для разработки действенной политики, направленной на предоставление поддержки для выхода из неформальной экономики.

Что означают формализация и совершенствование деятельности для предприятий

Под понятием «формализация» подразумевается процесс содействия перехода предприятий от неформальной системы отношений к полному соответствию нормативно-правовым и институциональным требованиям в сфере предпринимательства и занятости.

Термин «совершенствование» применяется для описания таких изменений на предприятии, которые можно оценить с точки зрения повышения прибыльности и жизнеспособности, а также улучшения условий труда нанятых предприятием работников, а также качества предлагаемых рабочих мест.

Проблемы перехода к формальным отношениям и проблемы совершенствования неформальных предприятий упираются в решение разных, но связанных между собой вопросов. Формализация дает представление о том, насколько деятельность предприятия соответствует нормативно-правовым требованиям, а совер-

1 Заключение о достойном труде и неформальной экономике, Международная конференция труда, 90-я сессия, июнь 2002 года, Женева.

2 Reinecke, G. White, S. (2004) Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs, Женева, МБТ.

3 Там же.

шенствование является показателем доступа неформальных предприятий к услугам и рынкам, которые необходимы для повышения их рентабельности и жизнеспособности. Несоответствие требованиям часто приводит к тому, что собственники предприятий и их работники становятся жертвами запугивания со стороны чиновников и стремятся исчезнуть из поля зрения властей. Таким образом, несоответствие требованиями усугубляет маргинализацию, в условиях которой неформальные предприятия не получают официального признания на государственном уровне, должного внимания со стороны частных и государственных поставщиков услуг.

Формализация предприятий и совершенствование их деятельности являются ключевыми процессами, необходимыми для содействия развитию жизнеспособных предприятий, которые предоставляют женщинам и мужчинам рабочие места, отвечающие критериям достойного и производительного труда. В Заключениях о содействии жизнеспособным предприятиям, принятых Международной конференцией труда (МКТ) 2007 года, говорится о том, что создание и рост или преобразование предприятий на основе принципов устойчивости объединяет правомерное стремление к прибыли – как одного из основных факторов экономического роста – с потребностью в развитии, не унижающем человеческое достоинство и соблюдающем принципы экологической устойчивости и достойного труда.

■ **Приводящие к неформальности факторы.** Неформальная система отношений в секторе предприятий не является изолированным явлением. Она обусловлена широким спектром явлений экономического, социального и культурного характера, которые влияют на масштабы и природу неформальной экономики в разных странах и регионах⁴. Меры политического реагирования в ответ на проблемы, стоящие перед неформальными предприятиями, должны быть основаны на скрупулезном анализе условий, приводящих к созданию и поддержанию неформальной экономики и к появлению неформальных предприятий во всех странах.

По мнению Комиссии высокого уровня по расширению юридических прав бедных слоев населения, наличие неформальности и ее рост зависят от различных факторов, таких как миграция населения из сельских районов в города, культурный и политический элитизм и коррупция, исторически сложившаяся традиция и практика, а также слабость системы правосудия и недостаточное развитие финансового сектора. Комиссия подчеркивает рациональный характер решений, принимаемых малообеспеченными владельцами предприятий в надежде улучшить свое положение. «Неформальность может быть результатом осознанного выбора из числа доступных вариантов, – указывается в обзоре Комиссии, – которая часто оказывается дорогостоящим (с точки зрения как фактических затрат, так и упущенных возможностей) ответом на негативные факторы. Задача тех, кто проводит реформы, – сделать выбор формальной системы отношений надежным и привлекательным для малообеспеченного населения».⁵

■ **Выход из неформальной экономики.** Выход из неформальности – это важный шаг к совершенствованию деятельности предприятия. Исследования показывают, что, судя по всему, формальные предприятия создают больше рабочих мест, нежели неформальные. Существуют особые преимущества, связанные с формальной системой отношений, с признанием со стороны государства и других субъектов, которые помогают таким предприятиям мобилизовать ресурсы, необходимые для создания большего числа рабочих мест, чем в аналогичных неформальных предприятиях. Это связано с двумя основными факторами. Во-первых, формализация является показателем взятых на себя обязательств: собственники и менеджеры предприятий, которые пытаются соблюдать требования государства и которые успешно с этой задачей справляются, в большей степени заинтересованы в развитии своего бизнеса в долгосрочной перспективе. Во-вторых, соблюдение требований государства обеспечивает признание малых предприятий. Формальные предприятия имеют более широкий доступ к финансовым и бизнес-услугам, необходимым для их роста⁶.

■ **Разнообразие неформальных предприятий.** Одна из основных трудностей, связанных с неформальными предприятиями, связана с тем, что не все они одинаковые. Существуют различные уровни неформальности и множество типов неформальных предприятий⁷. Например, неформальные предприятия и самозанятые работники могут быть уличными торговцами, надомными производителями, неквалифицированными рабочими и поставщиками услуг или мелкими производителями; они могут быть заняты в сельском хозяйстве и в несельскохозяйственных секторах.

Несмотря на разнообразие предприятий, объединяемых в категорию «неформальные», в их отношении было сделано несколько обобщений. Как и все обобщения, они иногда основаны на фактах, но редко применимы ко всем неформальным предприятиям. Таким образом, политикам необходимо

4 См. Международная организация труда, 2007b, pp. 10-19, 2002, с.16-25.

5 Комиссия по расширению юридических прав бедных слоев населения (2006) подчеркивает роль регулирования и обременительного законодательства в распространении неформальности. Число неформальных предприятий резко растет, когда «выход в формальный сектор и участие в нем оказывается сложным и дорогим».

6 Reinecke, G. White, S. (2004) Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs, Женева, МБТ.

7 Peattie, L. (1987) An idea in good currency and how it grew: the informal sector. World Development, 15, pp.851-860.

внимательно относиться к каждому из них и анализировать их значение для конкретного типа неформальных предприятий.

■ **Гендерные вопросы.** Женщины находят работу в неформальной экономике с большей вероятностью, чем мужчины. Это объясняется рядом причин: женщины часто ищут компромисс между получением дохода, выполнением домашней рутинной работы и их основной ответственностью, связанной с уходом за детьми и пожилыми членами семьи. Кроме того, женщины сталкиваются с дискриминацией и не имеют широкого доступа к образованию, профессионально-технической подготовке и другим социальным и экономическим ресурсам⁸ (см. также главу о вопросах гендерного равенства).

■ **Предприниматели поневоле.** Важной отличительной чертой многих собственников неформальных предприятий, а также самозанятых работников в развивающихся странах является то, что зачастую они вынуждены участвовать в неформальной экономике из-за отсутствия других возможностей. Неудачный опыт получения доступа к формальной занятости подтолкнул многих женщин и мужчин из бедных слоев населения к поиску работы в неформальной экономике.

В 2001 году доклад, подготовленный в рамках проекта Global Entrepreneurship Monitor (GEM), указал на две главные причины, по которым граждане начинают заниматься предпринимательской деятельностью: либо они видят возможности в сфере бизнеса (то есть, они выбирают предпринимательство как один из нескольких возможных вариантов развития карьеры), либо они полагают, что открытие собственного предприятия является их последним шансом (то есть, они вынуждены развивать собственный бизнес из-за того, что все другие варианты занятости либо отсутствуют, либо не являются удовлетворительными). На основе этого разделения, в GEM выделяются категории предпринимателей «по возможностям» (opportunity entrepreneurs) и предпринимателей «по необходимости» (necessity entrepreneurs).⁹ В докладе GEM за 2008 год указывается, что «по-видимому, мотивация, связанная с возможностями, свидетельствует о более совершенном планировании, усложнении стратегии и более высоких ожиданиях роста по сравнению с мотивацией, обусловленной необходимостью».¹⁰

Многие собственники неформальных предприятий занимаются предпринимательством, потому что это их последний шанс; если бы им были доступны формальные формы занятости, они, скорее всего, оставили бы предпринимательство. Это оказывает серьезное влияние на переход к формальным отношениям и совершенствование деятельности их предприятий. Многие собственники неформальных предприятий относятся к своей предпринимательской деятельности как к временному пристанищу – это стратегия выживания, а не долгосрочный проект. Следовательно, осуществление инвестиций в развитие предприятия, будь то за счет соблюдения обременительных законов и норм, получения навыков управления предприятием, инвестирования в оборудование и технологии или за счет подготовки работников, не является необходимым в рамках недолговечного переходного предприятия. Тем не менее, предприниматель, который видит свое участие в предпринимательской деятельности в долгосрочной перспективе, с большей вероятностью будет инвестировать время и прочие ресурсы в рост и развитие предприятия. Вероятнее всего, именно такой собственник предприятия сможет извлечь пользу от реализации политических мер, направленных на содействие выходу из неформальной экономики и совершенствованию неформальных предприятий.

8 ЮНИФЕМ (2005). Progress of the world's women; women, work and poverty, Нью-Йорк, ЮНИФЕМ; Международная организация труда (2002), Достойный труд и неформальная экономика, Женева.

9 В 2001 году 61% респондентов, занимающихся предпринимательской деятельностью по всему миру, говорили о том, что они пытаются извлечь выгоду из существующих в сфере бизнеса возможностей, а 37% заявили, что занимаются бизнесом из-за отсутствия других реальных возможностей. Это соотношение значительно менялось в странах с развитой экономикой по сравнению со странами с развивающейся экономикой, где доля предпринимателей «по необходимости» была значительно выше (Reynolds et al., 2002).

10 Bosma et al., 2009, p. 38.

Разнообразие форм неформальных предприятий говорит о том, что единообразные меры политики не подходят не всем.

Во многих случаях предприниматели работают в неформальной экономике из-за отсутствия выбора и других возможностей.

Меры политики должны разрабатываться с учетом различий между предпринимателями, которые участвуют в неформальной экономике, поскольку это их последняя надежда, и теми, кто создает свои предприятия для долгосрочного развития.

■ **Проблемы, стоящие перед предприятиями и работниками неформальной экономики.** Широкое распространение неформальности вызывает озабоченность во многих странах с развивающейся экономикой. Неформальность может принимать различные формы. Можно найти неформальные предприятия, которые не зарегистрированы, не имеют лицензии, защиты (например, незастрахованные предприятия), финансового обеспечения, которые не организованы и чьи интересы никем не представлены. Эти особенности неформальных предприятий предоставляют возможности для осуществления политических реформ и программ, содействующих процессу формализации и совершенствованию деятельности предприятий.

В целом, существует ряд общих проблем, с которыми сталкиваются неформальные предприятия и их работники:

- **Отсутствие официального признания.** Несоблюдение нормативно-правовых требований приводит к отсутствию формального признания со стороны государства, а также со стороны ряда ключевых негосударственных поставщиков финансовых услуг и услуг для бизнеса. Непризнанные предприятия не учитываются официально, и их вклад в расширение занятости и экономическое развитие зачастую остается незамеченным: национальные учреждения статистики редко проводят мониторинг деятельности неформальных предприятий. В результате неформальные предприятия оказываются «невидимыми» для официальных планов и программ развития и исключаются из социального диалога.
- **Низкий доход и уровень прибыли.** Неформальные предприятия, как правило, получают меньшую выручку и приносят меньший доход, чем формальные предприятия: многие из них функционируют в условиях насыщенного рынка с низкими стартовыми требованиями. К примеру, объем инвестиций в технику и оборудование, в том числе новые технологии, находится на низком уровне.
- **Низкое качество рабочих мест.** Работники неформальных предприятий, как правило, получают низкую зарплату, не имеют письменно оформленного трудового договора и работают в условиях нестабильной занятости. Условия труда зачастую не соответствуют требованиям безопасности и гигиены труда, а работникам не предоставляются возможности для развития профессиональных навыков и право на регулярный отпуск.
- **Уязвимое положение.** Аналитики отмечают, что «в неформальной экономике предприятия сталкиваются с препятствиями, зачастую схожими с проблемами, стоящими перед формальными предприятиями. Однако неформальные предприятия демонстрируют большую уязвимость перед этими проблемами».¹¹ Многие собственники и работники неформальных предприятий не имеют возможности участвовать в формальной системе социальной защиты и здравоохранения. Поэтому они уязвимы перед кризисами, которые угрожают усугублением их бедственного положения.
- **Отсутствие сильной организации и представительства.** Неформальные предприятия и работники, как правило, не участвуют в работе формальных организаций работодателей и работников. В результате они не могут участвовать в диалоге с правительством и другими социальными партнерами.
- **Маргинализация.** В результате воздействия всех или некоторых из вышеприведенных факторов неформальные предприятия часто оказываются на обочине основной или формальной экономической деятельности. Они бессильны перед чиновниками, которые могут угрожать им или запугивать их.

Многие неформальные предприятия взаимодействуют с государством на местном уровне. Обычно местные полицейские и другие чиновники

¹¹ Becker (2004), p. 46.

стремятся обеспечить соблюдение требований, но иногда они же занимаются запугиванием предпринимателей и вымогательством у них взяток. В ходе исследования уличных торговцев в шести странах Африки было показано, что местные органы власти являются основным препятствием на пути развития неформального сектора в Африке. Органы местной власти применяют устаревшие ограничительные меры политики, постановления и нормы, изначально призванные обеспечивать контроль и регулирование роста предприятий, создаваемых представителями коренных народов¹² (см. также главы, посвященные местному развитию и положению уличных торговцев).



Торговец на рынке, Перу.

¹² Mitullah (2003).



Пекарня на рынке в Сайде, Ливан.

- Роль правительств
- Роль организаций работодателей и работников
- Развитие трехсторонних политических программ в сфере неформальной экономики
 - Поддержка совершенствования и содействие формализации
- Стимулирование перехода неформальных предприятий к формальной деятельности
 - Регистрация и лицензирование предприятий
 - Налоговая политика и администрирование
 - Право собственности на землю
 - Труд и вопросы, связанные с трудом
 - Реформа судебной системы
 - Финансовые услуги
 - Создание условий, благоприятствующих бизнесу
 - Создание стимулов для осуществления преобразований и информирование неформальных предприятий
- Совершенствование деятельности неформальных предприятий
 - Уменьшение уязвимости
 - Повышение качества рабочих мест
 - Расширение доступа к рынкам
 - Расширение доступа к услугам
 - Укрепление системы взаимопомощи и самоорганизации
- Включение вопросов развития предприятий в местные стратегии развития

■ **Роль правительств.** С точки зрения политики, МОТ отводит правительствам первостепенную роль в содействии переходу предприятий от неформальной деятельности к формальной.¹³ Для этого правительствам следует:

- Создавать благоприятные макроэкономические, социальные, правовые и политические условия для широкомасштабного создания жизнеспособных рабочих мест, отвечающих требованиям достойного труда, и возможностей для развития бизнеса;
- Разрабатывать и применять на практике законы, политику и программы, направленные на борьбу с факторами, ведущими к неформальности;
- Расширять охват системы защиты и социального обеспечения для всех работников;
- Снимать барьеры, препятствующие доступу к основному руслу экономической деятельности;
- Обеспечивать участие социальных партнеров и предполагаемых получателей помощи в неформальной экономике в формулировании и осуществлении политики;
- Создавать благоприятные условия для осуществления прав на представительство на национальном и местном уровнях.

■ **Роль организаций работодателей и работников.** В дополнение к работе правительства, организациям работодателей и работников следует уделять внимание первопричинам неформальности, стимулировать действия со стороны трехсто-

¹³ Международная организация труда (2007). «Неформальная экономика: обеспечение перехода к формализации, справочный документ». Документ представлен на Трехстороннем межрегиональном симпозиуме по проблемам неформальной экономики: Обеспечение перехода к формализации, 27-29 ноября (Женева).

Трехсторонняя национальная политика в сфере неформальной экономики была разработана в ряде стран, например, в Монголии.

ронних участников по их искоренению, публиковать и распространять информацию об инновационных и эффективных стратегиях и передовой практике, применяемой в различных странах мира организациями работодателей и работников в целях охвата предприятий неформальной экономики. Кроме того, организации работодателей могут помочь неформальным предприятиям в получении доступа к информации, финансированию, страхованию, технологиям и услугам по развитию бизнеса, а также предоставить план информационно-просветительской работы. Организации работодателей также могут быть проводником для налаживания связей между неформальными и формальными предприятиями (см. главу об организациях работодателей). Организации работников могут разъяснять работникам неформальных предприятий значение коллективного представительства их интересов, а также включать их в коллективные договоры и предоставлять им специальные услуги, в том числе консультации и информацию по правовым вопросам (см. главу о профсоюзах).

■ **Развитие трехсторонних политических программ в сфере неформальной экономики.** В ряде стран были предприняты шаги по разработке национальной политики в сфере неформальной экономики. Политические программы могут объединить усилия всех ключевых участников и привести к формулированию согласованных мер. Если политические программы базируются на реалистических оценках и понимании проблем, с которыми сталкиваются неформальные предприятия и их работники, то в рамках таких программ можно обеспечить существенные преимущества и стратегическое решение вопросов, содействующих формализации неформальных предприятий и совершенствованию их деятельности.

Например, правительство Монголии приступило к реализации национальной и отраслевых программ укрепления и осуществления национальных планов и программы развития, в рамках которых внимание уделяется и неформальной экономике. В Программе действий правительства, утвержденной парламентом в 2004 году, особо оговаривается, что цели сокращения масштабов бедности и безработицы будут достигнуты за счет увеличения числа видов и вариантов социального страхования, расширения доступа к социальной помощи и услугам, обеспечения качественного предоставления помощи и услуг уязвимым группам населения и расширения занятости. Национальный план действий в целях достойного труда на период 2005-2008 гг. был утвержден в 2005 году при технической поддержке МОТ. Среди прочих инициатив целью этого Национального плана является увеличение числа рабочих мест и повышение доходов во всех экономических секторах. В то же время Программа поддержки малых и средних предприятий направлена на развитие и укрепление конкурентоспособности малых и средних предприятий, улучшение условий для формализации неформального бизнеса и создание новых рабочих мест. Наконец, политика правительства в сфере неформальной занятости, утвержденная парламентом в январе 2006 года, призвана осуществлять постепенную формализацию неформальной экономики за счет предоставления государственных услуг занятым в ней лицам, создания правовых, экономических, трудовых и социальных гарантий и обеспечения экономического роста.¹⁴

● **Поддержка совершенствования деятельности и содействие формализации.** При разработке мер политики для решения проблем предприятий и работников неформальной экономики важно:

- Понимать потребности, ограничивающие факторы и возможности неформальных предприятий: крайне важна тщательная диагностика проблем, с которыми сталкиваются неформальные предприятия. По данному вопросу можно проводить консультации с самими неформальными предприятиями, представляющими их интересы организациями, представителями правительства и иными представителями бизнеса и объединений работников.¹⁵

¹⁴ Informal Economy Poverty and Employment Project (2006).

¹⁵ Важным инструментом поддержки этого процесса является руководство «Assessing the influence of the business environment on small enterprise employment – An assessment guide». В нем излагаются руководящие принципы оценки эффекта внешних воздействий на уровень занятости на малых предприятиях. В частности учитываются особенности малых предприятий и особенности

- Устанавливать приоритеты с точки зрения необходимых преобразований и программ с учетом того, какие подходы являются наиболее осуществимыми и стратегически направленными. Оценка, о которой говорилось выше, может послужить отправной точкой для преобразований и ряда реформ. Аналитики отмечают, что выбор правильного набора и последовательности проведения реформ может быть крайне сложной задачей. Основная проблема связана с выбором ключевых преобразований, которые ведут к формированию быстрой и ощутимой ответной реакции и создают основу для последующих этапов проведения важных реформ.¹⁶
- Создавать платформу для ведения диалога между неформальными предприятиями, правительством и другими представительными организациями, например, организациями работодателей и работников.¹⁷ Это чрезвычайно важно для улучшения условий развития бизнеса благодаря проведению социального диалога и соответствующих консультаций с ассоциациями участников неформальной экономики. Комиссия по расширению юридических прав бедных слоев населения (2006) призывает авторов реформ к выработке консенсуса: «реформаторы должны добиваться широкого консенсуса по инициативам, адресуемым неформальному сектору, на основе фактических данных, общего понимания реальных последствий и рисков, глубокого понимания местного контекста и условий, проведения консультаций с главными заинтересованными партнерами и общей платформы для основных учреждений, содействующих переходу в формальный сектор».
- Политические меры должны разрабатываться с учетом обозначенных выше проблем при условии ответственности всех основных партнеров на протяжении всех этапов процесса. Необходимо анализировать потенциальные результаты – желаемые или нежелательные – осуществления политических мер, в том числе социальные последствия, связанные с воздействием на работников и предприятия, управляемые женщинами, а также экологические последствия, вызванные потреблением природных ресурсов.¹⁸ Комиссия по расширению юридических прав бедных слоев населения (2006) рекомендует политикам учитывать глобальный контекст, а не увязать в дискуссиях на тему индивидуальных прав в ущерб достижению макроэффекта.
- Создать механизм высокого уровня для ведения социального диалога в целях управления политическими преобразованиями и реакцией на реализацию программы. Для этого требуется, чтобы консорциум представителей правительства, частного сектора, организаций работников и неформальных предприятий собирался на регулярной основе и контролировал достижение прогресса.
- Обеспечить регулярный мониторинг и обсуждение достигаемого прогресса и воздействия.¹⁹ В целом, многие программы реформ не включают надлежащий мониторинг и оценку достигаемого в результате преобразований результата.²⁰ Тем не менее, это весьма важный элемент процесса формулирования политики.

■ **Стимулирование перехода неформальных предприятий к формальной деятельности.** Взаимная связь между законом, нормами и их воздействием на неформальную сферу является ключевым вопросом политики. Приоритет следует отдавать упрощению и гармонизации процедуры регистрации биз-

занятости на малых предприятиях; оценка политических, правовых и нормативных условий для развития малых предприятий и оценка рынков и условий для развития бизнеса малых предприятий. Для получения дополнительных сведений см. ссылку http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093631/index.htm

16 Kikeri, S., Kenyon, T. & Palmade, V. (2006) Managing investment climate reforms: what are we learning? Всемирный банк/МФК, Развитие частного сектора, Вашингтон, округ Колумбия.

17 См. MOT (2007a, para. 22).

18 Donor Committee for Enterprise Development (2008).

19 Существуют различные инструменты осуществления мониторинга и оценки, в частности, «GTZ-IFC 2008 Monitoring and evaluation for business environment reform: a handbook for practitioners».

20 Kikeri et al., 2006.

неса, сокращению связанных с этим расходов и содействию механизмов регистрации, основанных на принципе «единого окна» в целях содействия признанию и интеграции субъектов неформальной экономики²¹ (см. также главу о ММП и трудовом законодательстве).

Несмотря на наличие множества вариаций в зависимости от страны и региона, существует ряд общих направлений политики, в рамках которых было показано, что преобразования в сфере политики, законодательной и нормативной базы стимулируют выход неформальных предприятий из неформальной экономики. Вкратце они обсуждаются ниже.

- **Регистрация и лицензирование предприятий.** Оптимизация и рационализация режимов регистрации и лицензирования предприятий в целях упрощения административной процедуры регистрации и отделения ее от процедуры получения лицензии – это важный аспект поддержки формализации. Лицензирование должно охватывать только те виды деятельности, в отношении которых оно может быть оправдано заботой о здоровье, безопасности, окружающей среде или другими факторами. Следует избегать выдачи нескольких лицензий, чтобы упростить процедуру подачи заявлений.²² Совершенствование процедуры регистрации и лицензирования играет критически важную роль в стимулировании регистрации неформальных предприятий, однако очевидно, что этого не всегда достаточно. Например, исследование, проведенное в Лиме (Перу), показало, что неформальность предприятий связана с другими типами неформальных отношений. Поэтому упрощения процедур и уменьшения издержек не достаточно для решения проблемы.²³
- **Налоговая политика и администрирование.** Неадекватная система налогообложения может служить важным фактором, стимулирующим неформальность. Часто требуется упрощение налогового администрирования, и государства экспериментируют с введением единого налога для микропредприятий, малых и средних предприятий в качестве одного из механизмов уменьшения числа платежей, а также предлагают различные варианты осуществления этих платежей – единоразово или в рассрочку. Более того, важно распространять информацию о том, каким образом используются налоговые сборы и какую пользу приносят предприятиям предоставляемые за счет этого услуги. Эмпирические данные указывают на то, что уровень соблюдения требований растет, когда частные предприятия имеют представление о том, что они получают в обмен на уплату налогов.
- **Право собственности на землю.** Право собственности на землю и возможность получить кредит под залог земельного участка – это важная проблема для многих неформальных предприятий. Многие реформы в этой сфере направлены на устранение пробелов в кадастрах, исправление громоздких и дорогостоящих систем регистрации земельных участков, а также предоставление женщинам возможности владеть землей и активами. В результате проведения таких реформ повысилась польза от участия в системе официального статистического учета, что является первым шагом к формализации. Кроме того, возможны изменения характеристик неформальной экономики, поскольку такие реформы оказывают большее воздействие на неформальные предприятия в таких секторах и областях частного бизнеса, которые связаны с относительно интенсивным землепользованием.²⁴
- **Труд и вопросы, связанные с трудом.** Надлежащее и эффективное регулирование необходимо для уменьшения бремени и расходов предприятий, стремящихся к соблюдению нормативных требований по обеспечению защиты работников. Решение проблемы баланса между потребностями,

21 МОТ 2007, п. 22.

22 МФК располагает рядом соответствующих инструментов: МФК (2006) *Business licensing reform: a toolkit for development practitioners*, а также IFC (2006) *Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams*.

23 Jaramillo (2009).

24 Zinnnes (2009).

связанными с ростом предприятия, и обеспечением защищенности работников требует активного участия со стороны государства, в особенности в плане создания и реального соблюдения правовых норм на рынке труда.²⁵ Международные трудовые нормы – это важная веха в проведении трудовых и связанных с ними реформ. Правительства играют самую непосредственную и важную роль в содействии социальной защищенности и обеспечении эффективного функционирования рынков труда (см. главу о ММП и трудовом законодательстве).

- **Реформа судебной системы.** Данный аспект часто включает проведение преобразований по четырем направлениям: 1) уменьшение судебных расходов и расширение доступа к формальным каналам разрешения конфликтов, 2) укрепление и повышение качества методов управления, основанных на обычаях и традициях, 3) укрепление связей между формальной и неформальной системой правосудия, а также повышение информированности об этих системах, 4) расширение доступа к правосудию в сфере государственного управления, в частности, расширение участия общественности в принятии административных решений, включение процедур, связанных со свободой информации, и механизмов подачи жалоб.²⁶
- **Финансовые услуги.** Механизмы неформального финансирования и институты микрофинансирования получают поддержку в целях оказания помощи неформальным предприятиям в получении доступа к финансированию. В то же время процесс стимулирования перехода к формальности включает такие преобразования, которые расширяют доступ малообеспеченных женщин и мужчин к полному спектру финансовых услуг²⁷ (см. главу о микрофинансировании).
- **Создание условий, благоприятствующих бизнесу.** Этот процесс отчасти связан с улучшением качества предоставления услуг. Процесс может включать создание «единого окна» в доступных местах для того, чтобы разъяснять предприятиям их обязанности и помогать им в выполнении этих обязанностей, а также играть роль посредника между предприятиями и государственными учреждениями, заставляя их, в случае необходимости, улучшать качество предоставляемых услуг.
- **Создание стимулов для осуществления преобразований и информирование неформальных предприятий.** Несмотря на многие трудности, неформальные предприятия извлекают очевидную пользу, скрываясь от дорогостоящей и обременительной системы государственного регулирования, а также избегая уплаты высоких и сложно рассчитываемых налогов. Тем не менее, как заметил один аналитик, если и есть какие-то преимущества, связанные с неформальной деятельностью, то они являются лишь показателем серьезности проблем, характеризующих условия, в которых действует бизнес²⁸.

При работе над улучшением условий для бизнеса, в которых функционируют неформальные предприятия, необходимо следить за тем, чтобы преобразования не приводили к формированию условий, побуждающих неформальные предприятия цепляться за неформальную систему отношений. Переход к формальности должен давать преимущества, вытекающие из соблюдения правовых и нормативных требований. В выходе из неформальной экономики ММП должны видеть возможности для более широкого доступа к рынкам и роста. В некоторых случаях правительства сотрудничают с коммерческими

Переход к формализации деятельности должен давать преимущества, вытекающие из соблюдения правовых и нормативных требований. ММП должны видеть в формализации возможности для более широкого доступа к рынкам и роста.

25 См. примеры инноваций на страновом уровне в Fenwick, C. et al (2007) Labour and Labour – Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative regulatory approaches. SEED Working Paper 81 (Женева, МБТ).

26 Zinnes (2009).

27 Поддержка МОН социального финансирования опирается на финансовые инструменты, призванные содействовать достойному труду. Речь идет о кредитных, сберегательных и других продуктах, которые помогают малообеспеченным слоям населения лучше справляться с рисками, использовать возможности получения доходов, самоорганизовываться и иметь право голоса. Кроме того, механизмы социального финансирования подразумевают содействие и стимулирование учреждений, которые обеспечивают финансовые потребности рабочей бедноты, в том числе групп женщин и малых и средних предприятий, создающих рабочие места.

28 Becker (2004, p.46).

банками, убеждая их снизить стоимость кредитования предприятий, стремящихся к формализации своей деятельности, а финансовые органы разрешают вновь зарегистрированным предприятиям повышать ставку НДС на свою продукцию по сравнению со ставкой НДС, применяемой в расчетах с поставщиками, тем самым предоставляя этим предприятиям реальную налоговую льготу²⁹.

Ключевым элементом данного процесса является предоставление правительством информации о своих программах предполагаемым получателям помощи.³⁰ Крайне важно, чтобы информация о преимуществах от преобразований и о стимулах, связанных с формализацией, доводилась до сведения неформальных предприятий.³¹ В Уганде при поддержке МОТ было установлено, что стратегия по улучшению правовой и нормативной базы деятельности ММП, основанная на сообщениях в СМИ, привела к изменениям условий развития бизнеса, что позволило втрое увеличить доходы 25 тысяч фермеров.³²

■ **Совершенствование деятельности неформальных предприятий**³³. Для повышения производительности, укрепления конкурентоспособности и жизнеспособности неформальных предприятий требуются программы, направленные на решение следующих глобальных проблем.

● **Уменьшение уязвимости.** Уязвимость перед социальными, экономическими и политическими потрясениями подрывает возможности роста и укрепления жизнеспособности многих неформальных предприятий. Поэтому необходимо прилагать усилия для обеспечения более высокого уровня социальной защиты. Например, Фонд социальной защиты и национального страхования Ганы разработал программу для неформального сектора, которая охватила, согласно оценкам, 85% экономически активного населения, ранее не охваченного национальной пенсионной программой³⁴ (см. главу о социальной защите).

Национальная программа социального страхования в Таиланде изначально ограничивалась только работниками предприятий не менее чем с двадцатью работниками. Эта программа была постепенно расширена и охватила работников предприятий, на которых занято от десяти до двадцати работников, а конечная цель программы – охватить всех работников. Постепенно были увеличены как размеры взносов со стороны работодателей, работников и государства, так и предоставляемые выплаты (в частности, пособия по безработице, пособия по уходу за больными, пособия по инвалидности, по болезни, по уходу за ребенком, а также компенсации работникам)³⁵ (см. главу о социальной защите).

● **Повышение качества рабочих мест.** Создание безопасных с точки зрения здоровья и гигиены труда рабочих мест критически важно для поддержания трудового потенциала неформальных работников и повышения производительности малых предприятий.³⁶ Часто считается, что более полное соблюдение требований ведет к увеличению нагрузки на предприятия без видимых преимуществ для бизнеса. Аргументировать необходимость защиты работников для бизнеса довольно сложно из-за того, что многие собственники предприятий уверены в том, что издержки, связанные с улучшением условий труда и обеспечением социальной защиты, приведут к потере бизнеса.

Совместно с I-WEB (Программа улучшения условий труда и ведения бизнеса) и WISE (Программа улучшения условий труда на малых предприятиях) МОТ проводит работу по поэтапному улучшению условий труда,

В Гане были разработаны механизмы обеспечения социальной защиты в неформальной экономике.

В Таиланде система социального страхования постепенно охватила предприятия разного размера.

В Камбодже вводятся недорогие практические меры по улучшению гигиены и безопасности труда на неформальных предприятиях.

29 Kenyon (2007).

30 Zinnes (2009).

31 См. также McKenzie and Sakho (2007).

32 Anderson and Eliot (2007).

33 См. G. Joshi Policy Brief: Resource Guide on Upgrading Informal Enterprises (Женева, МБТ, 2008).

34 Ghana Broadcasting Corporation (2009).

35 МОТ (2004) pp. 39-42.

36

ведущему к повышению производительности. Например, в Камбодже были предложены недорогие, практически-ориентированные стратегии, направленные на то, чтобы помочь надомным работникам, а также малым предприятиям улучшить показатели безопасности и гигиены труда посредством обучающей программы WISH (Повышение качества труда для обеспечения безопасности в быту)³⁷.

Улучшение условий труда на предприятии: практические инструменты

Следующие инструменты широко используются для предоставления неформальным предприятиям эффективных с точки зрения затрат методов, позволяющих улучшить условия труда.

Work Improvement for Safe Home (WISH) Action Manual.

Руководство МОТ по повышению качества труда для обеспечения безопасности в быту (WISH) призвано стимулировать повышение безопасности, улучшение гигиены и условий труда надомных работников на основе прикладных и легко реализуемых на практике идей. Такие позитивные изменения ведут к росту производительности и эффективности труда работников, а также содействуют активному участию и сотрудничеству между надомными работниками, занятыми одним видом деятельности или проживающим в одном поселении. В руководстве нашел свое отражение практический опыт подготовки надомных работников в Камбодже, Монголии и Таиланде, предоставленной в рамках проекта МОТ в сфере неформальной экономики, бедности и занятости при финансовой поддержке правительства Соединенного Королевства.

http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS_099070/index.htm

Work Improvement in Small Enterprises (WISE).

Программа МОТ по улучшению условий труда на малых предприятиях (WISE) была разработана для того, чтобы стимулировать осуществление руководством и менеджерами МСП практически-ориентированных добровольных мер по улучшению условий труда. Программа основана на шести базовых принципах подготовки: 1) опора на местную практику, 2) ориентированность на достижения, 3) привязка условий труда к другим задачам управления, 4) применение подхода, основанного на обучении на практике, 5) поощрение обмена опытом и 6) поощрение участия работников. В программе используется контрольный список мероприятий, которым руководство и менеджеры могут воспользоваться самостоятельно для того, чтобы найти возможности для эффективного в плане затрат усовершенствования и спланировать его осуществление. Сопроводительная публикация доступна в разделе «Work organization and ergonomics» («Организация труда и эргономика»); в ней предлагаются практические идеи для более продвинутых предприятий.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/wise/wise.htm>

Improve Your Work Environment and Business (I-WEB).

Программа подготовки, посвященная улучшению условий труда и ведения бизнеса (I-WEB) объединяет в себе подходы МОТ к улучшению условий труда (WISE) и развитию бизнеса ММП (SIYB). Это практический инструмент для собственников предприятий, который можно применять для осуществления низкозатратных преобразований в рамках собственного бизнеса, особенно таких, которые связаны с другими аспектами усовершенствования бизнеса. В IWEB применяется процесс обучения взрослых, посредством которого участники обучения извлекают уроки из деятельности собственных предприятий и из опыта, полученного в классе в ходе ознакомления с новыми подходами к ведению бизнеса и организации труда. В рамках программы используется самодиагностика, упреждающая структурированного обучения, а также применение полученных знаний вне класса, что позволяет участникам программы проанализировать ведение собственного бизнеса, поучиться у других участников, поделиться собственными наработками и протестировать эти наработки на практике. Это практическое руководство было разработано для использования в процессе обучения, объединяющего тренинг, проведение самооценки и консультации, а руководство для преподавателей содержит основные принципы и планы учебных сессий, в ходе которых применяются различные методы обучения.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/i-web.htm>

- **Расширение доступа к рынкам.** Расширение доступа к рынкам имеет первостепенное значение для поддержки неформальных предприятий.³⁸ Речь идет о проведении анализа спроса и предложения, расширении доступа к локальным и глобальным рынкам и установлении связей с формализованными предприятиями. Кроме того, в работе МОТ особое внимание уделяется программам комплексного подхода к развитию частного предпринимательства, в которых подчеркивается необходимость государственно-частного партнерства и объединения отдельных звеньев производственно-сбытовых систем. МОТ поддерживает принятие стратегий, в центре которых находятся отдельные подсекторы и

³⁷ См. МОТ 2007(с).

³⁸ ILO (2007а), п. 22.

кластеры экономики, тем самым обеспечивая максимальную пользу от их реализации для наиболее маргинальных и социально изолированных групп населения, в том числе молодежи и женщин.

Для оказания помощи предприятиям в получении доступа к новым рыночным возможностям критически важную роль играют лидирующие предприятия-участники национальных и глобальных производственно-сбытовых систем. Если предприятия-лидеры увидят пользу от привлечения сторонних ресурсов и франчайзинга посредством малых предприятий, а также важность повышения производительности по всей цепи, то реальные изменения подходов к ведению бизнеса и условий труда не заставят себя ждать. Для понимания взаимосвязи неформальных предприятий и формализованных фирм необходимо учитывать особенности системы производства, посредством которой они связаны между собой. Поиск ресурсов и предоставление товаров или услуг можно осуществлять посредством отдельных сделок, подотраслевой сети торговых связей или производственно-сбытовой системы субподрядных отношений.³⁹ Однако распределение полномочий и рисков между неформальным и формализованным предприятием может значительно варьировать в зависимости от особенностей системы производства.

В некоторых странах, например, в ЮАР, для содействия совершенствованию деятельности предприятий на протяжении всей логистической цепи были налажены деловые связи между крупными и малыми предприятиями.

В рамках проекта поддержки малого бизнеса в ЮАР в 1998-2003 гг. было создано шесть центров налаживания деловых отношений, обеспечивающих связи более чем с 80 крупными предприятиями. В результате этой инициативы было создано более трех тысяч новых рабочих мест, а объем дополнительных инвестиций составил один миллиард южноафриканских рэндов.⁴⁰ Похожая инициатива, известная как «Инициатива для частного сектора» была реализована DFID в Танзании в 2001 году, когда был создан «Форум покупателей», объединивший восемь крупных предприятий, работающих с малыми торговыми предприятиями на разных этапах цепочки поставок.⁴¹ В Морадабаде (Индия) изменения в сфере производства медных изделий стали возможными благодаря энтузиазму предприятий-лидеров, занимающихся повышением производительности по всей производственно-сбытовой цепочке. МПС во многих странах Африки по-прежнему сильно недоразвиты и изолированы, в то время как у МПС на Маврикии есть богатый выбор форм связей, которые можно создавать на базе особой экспортной зоны. Кроме того, вертикальная интеграция текстильной промышленности Маврикия также является интересным примером успеха.⁴²

Объединение предприятий и их работников в организации является важным аспектом совершенствования и формализации их деятельности

- **Расширение доступа к услугам.** Для обеспечения роста и жизнеспособности предприятиям требуется доступ к финансовым услугам и услугам по развитию бизнеса. В ходе работы в этом направлении МОТ сформировала системный подход к рынкам и институтам (т.е. к государственным учреждениям, предприятиям, работникам, а также организациям представителей бизнеса и кооперативам), влияющим на формирование возможностей для совершенствования деятельности предприятий. Этот подход включает анализ производственно-сбытовых систем и рынков услуг для развития частного бизнеса, что позволяет расширить доступ женщин и мужчин-предпринимателей к возможностям развития собственного бизнеса на разных уровнях этих систем, а также развивать навыки для извлечения выгоды из таких возможностей.⁴³

39 Chen, M. (2004) «Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment», документ представлен на совещании *Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*, Хельсинки, 17-18 сентября, EGDI-WIDER

40 SBP (2003) *Business growing business: SBP's business linkages programme 1998-2003*, Йоханнесбург, SBP.

41 Bekefi (2006).

42 Hussain (2000).

43 В пакете учебных материалов МОТ «Начни и совершенствуй свой бизнес» (SIYB) собрана информация о различных аспектах достойного труда и преимуществах для производства, достигаемых за счет повышения защищенности работников, безопасности и гигиены труда, а также улучшения условий труда и ведения социального диалога. Пакет SIYB показал свою эффективность в качестве отправной точки для формулирования политики, например, во Вьетнаме.

- **Укрепление системы взаимопомощи и самоорганизации.** Маргинализация многочисленных неформальных предприятий ведет к изоляции большого числа собственников предприятий, их менеджеров и работников. Поэтому существует необходимость помочь неформальным предприятиям и их работникам разработать механизмы самопомощи посредством организаций представителей бизнеса и организаций неформальных работников. MOT реализовала несколько проектов по поддержке объединения неформальных предприятий и работников в ассоциации в рамках более крупных ассоциаций малого бизнеса, профсоюзов и ассоциаций работников, групп взаимопомощи в рамках одного поселения или одного сектора экономики. Например, VIBINDO Society в Танзании выступает в роли «зонтичной организации», охватывающей представителей малого бизнеса и небольших производителей в Дар-эс-Саламе и прилегающих районах.⁴⁴ В Руанде, Танзании, Уганде и Кении в рамках проекта SYNDICOOP неформальные работники объединяются под эгидой профсоюзного кооператива, что позволяет им быть услышанными, а также предоставляет возможности для роста, получения доступа к кредитованию и другим продуктам.⁴⁵ Во всех четырех странах, где реализуется проект SYNDICOOP, ММП, многие из которых находятся в руках женщин, получили помощь в расширении доступа к кредитованию. Профсоюз Танзании включил ММП в состав членов, и MOT оказала содействие группам женщин в подаче заявок на членство в кредитно-сберегательных ассоциациях (см. также главу о кооперативах).

В штатах Мадхья-Прадеш и Тамилнаду (Индия) проживающие в сельских районах женщины проходят подготовку в качестве надомных работников в сельском хозяйстве и успешно сотрудничают с несколькими профсоюзами по вопросам объединения женщин сельских районов в профсоюзы, развития ряда приносящих доход инициатив по предоставлению взаимопомощи и улучшения бытового обслуживания и поддержки. Кроме того, с 1972 года Ассоциация самозанятых женщин (SEWA) занимается объединением работающих в неформальной экономике Индии женщин с низким уровнем доходов. Будучи организацией, основанной на принципах членства, SEWA привлекает внимание к нуждам своих членов. Программы и услуги этой организации формируются на основе спроса и опираются на нужды членов организации. Зачастую они разрабатываются и реализуются самими же членами, и довольно часто эти программы разрабатываются в целях расширения, усовершенствования или дополнения существующих государственных программ⁴⁶ (см. также главу о профсоюзах).

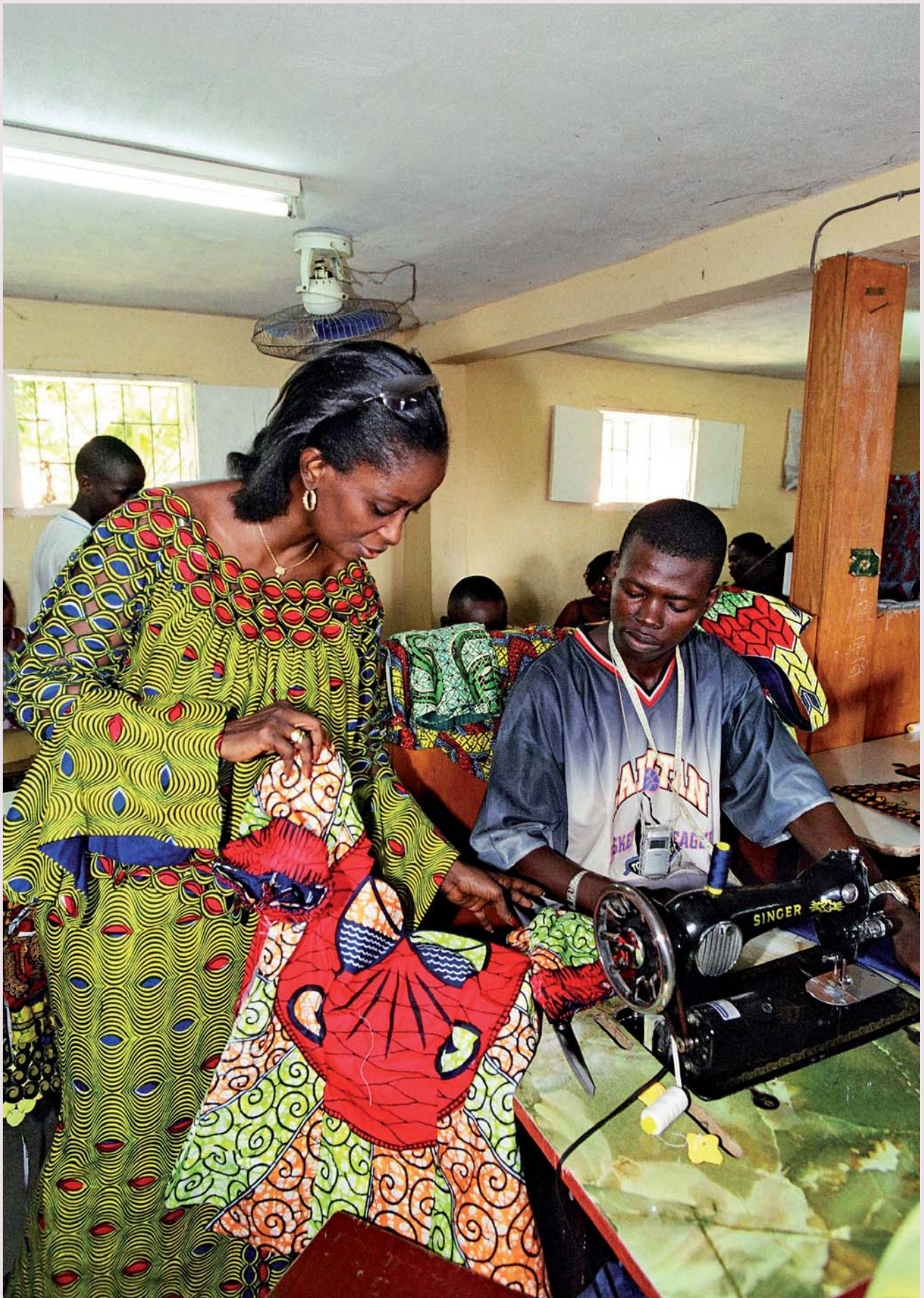
- **Включение вопросов развития предприятий в местные стратегии развития.** Совершенствование деятельности предприятий достигает особой эффективности в рамках местных стратегий развития. Например, в Гане помощь в совершенствовании деятельности неформальных предприятий была оказана путем вовлечения всех партнеров в реализацию стратегии, направленной на поддержку создания ассоциаций и кооперативов. Частично эта стратегия базировалась на государственно-частном партнерстве в целях местного экономического развития, направленного на облегчение доступа к программам социального обеспечения, развития профессиональных навыков и квалификаций и расширения возможностей в сфере бизнеса⁴⁷ (см. главу о местном развитии).

44 VIBINDO – это «зонтичная организация», основанная на принципах членства для представителей неформального сектора региона Дар-эс-Салам, занимающихся мелким бизнесом и производством. В июне 2003 года организация объединяла 295 групп, состоящих из 39955 членов, из них 65% – молодые люди обоих полов в возрасте от 15 до 35 лет.

45 Проект SYNDICOOP был разработан Бюро МБТ по деятельности в интересах работников (AC-TRAV) и его кооперативным подразделением в Женеве совместно с Международным кооперативным альянсом (МКА), Международной конфедерацией профсоюзов (МКП) и MOT. Проект был запущен в 2002 году. Изначально в центре внимания проекта были работники неформальной экономики Руанды, Танзании и Уганды; позднее к этим странам присоединилась Кения.

46 Для получения более подробной информации о работе SEWA с неформальными предприятиями см. Chen, et al. (2003).

47 MOT (2007с).



Женщина-предприниматель в своем цеху, Кот-д'Ивуар.



Работники небольшой обувной фабрики, Иордания.

ДОКУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

МОТ 2007. Заключения о развитии жизнеспособных предприятий, Международная конференция труда, 96-я сессия, 2007 г.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang--en/docName--WCMS_093970/index.htm

МОТ 2008. Заключения о содействии занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности, Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 г.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ttwfpc09/conclusions.pdf>

МОТ 2009. *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*. Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_101_engl.pdf

Соответствующие публикации

Chacaltana, J. (2009). Economic Implications of labour and labour related law on MSEs: A Quick Review of the Latin American Experience, Рабочий документ 31, Сектор занятости, МБТ, Женева

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf

Fenwick, C. Howe, J.; Marshall, S.; Landau, I. (2007) *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*. SEED Working Paper 81 (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

Lucas de Rezende, T. Christenson, JD (2009) Supporting Entrepreneurship Education: A Report on the Global Outreach of the ILO's Know About Business Programme (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_117393.pdf

ILO, 2009, Micro, Small and Medium-Sized Enterprises and the Global Economic Crisis: Impacts and Policy Responses

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_108413.pdf

Пособия и руководства

Donor Committee for Enterprise Development (2008) *Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies*,

<http://www.enterprise-development.org/home>

ILO HelpDesk, Helping companies put Decent Work principles into practice

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_106376/index.htm

ILO (2009) ILO Tools for Women's Entrepreneurship Development

- Assessment Framework for GOWEs (Growth Oriented Women Entrepreneurs)
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111370/index.htm
 - FAMOS Check (Service Quality Check for Supporting Female and Male Operated Small Enterprises)
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111369/index.htm
 - GET Ahead (Gender and Entrepreneurship Together)
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111368/index.htm
 - A Guide to Gender-Sensitive Value Chain Analysis
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111373/index.htm
 - Guide to planning the Month of the Women Entrepreneur
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111374/index.htm
 - WED Capacity Building Guide (Women's Entrepreneurship Development Capacity Building Guide)
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111367/index.htm
 - Guide to Women Entrepreneurs' Association Capacity Building
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111372/index.htm
- ILO (2009) Value Chain Development for Decent Work: A Guide for Development Practitioners, Government and Private Sector Initiatives (Женева, МБТ).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_115490.pdf
- Mayoux, L. Mackie, G. (2009) Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development, МБТ.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_106538.pdf
- ILO (2008) The Labour Principles of the United Nations Global Compact- A Guide for Business (Женева, МБТ).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/instructionalmaterial/wcms_101246.pdf

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт отдела МБТ по вопросам создания рабочих мест и предприятий
<http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>
и веб-сайт программы по развитию малых предприятий
<http://www.ilo.org/empent/units/boosting-employment-through-small-enterprise-development/lang--en/index.htm>

Ссылки

- Anderson, G. & Elliot, D. (2007) *Making markets work for the poor; case studies series on the role and impact of radio in reforming the rural business environment in Africa*, Bern, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC).
- Becker, K. F. (2004) *The informal economy*, Stockholm.

Bekefi, T. (2006) *Tanzania: lessons in building linkages for competitive and responsible entrepreneurship*, Vienna and Cambridge, MA, UNIDO and Kennedy School of Government, Harvard University.

Bosma, N., Acs, Z. J., Autio, E., Coduras, A. & Levie, J. (2009) *Global entrepreneurship monitor; 2008 executive report*, Babson College, Universidad del Desarrollo, and London Business School.

Carr, M. & Chen, M. A. (2002) *Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor*, Working Paper on the Informal Economy, Geneva.

Chen, M. (2004) «Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment», paper presented at *Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*, Helsinki, 17-18 September, EGDI-WIDER

Chen, M., Jhabvala, R. & Nanavaty, R. (2003) *The investment climate for female and informal businesses: A case study from urban and rural India*, Washington DC.

Donor Committee for Enterprise Development (2008) *Supporting business environment reforms: practical guidance for development agencies*, Cambridge, DCED.

Ghana Broadcasting Corporation (2009) Informal sector scheme to facilitate government efforts, viewed

<http://gbcghana.com/news/27875detail.html>

Hussain, N. (2000) Linkages between SMEs and large industries for increased markets and trade: an African perspective. *African Development Bank, Economic Research Papers*, 53.

ILO (2002) *Conclusions concerning decent work and the informal economy. International Labour Conference, 90th Session, June 2002*, Geneva.

Informal Economy Poverty and Employment Project (2006) *Informal Economy, Poverty and Employment: Cambodia, Mongolia and Thailand, Good Practices and lessons learned, final report of the ILO's Informal Economy, Poverty and Employment (IEPE) Project in Mongolia, August 2005 - July 2006*, ILO.

International Finance Corporation (2006a) *Business licensing reform: a toolkit for development practitioners*, Washington DC, World Bank Group.

International Finance Corporation (2006b) *Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams*, Washington DC, World Bank Group.

International Finance Corporation (2007) *Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners*, Washington DC, World Bank Group.

International Finance Corporation (2008) *Monitoring and evaluation for business environment reform: a handbook for practitioners*, Washington DC, International Finance Corporation, German Technical Co-operation, and the UK Department for International Development.

International Labour Conference (2007) *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, Geneva, International Labour Organisation.

International Labour Organization (2002) *Decent work and the informal economy*, Geneva.

International Labour Organization (2004) *Technical note on the extension of social security to the informal economy in Thailand*, Bangkok, ILO, Sub-regional Office for East Asia.

International Labour Organization (2007a) *The informal economy*, Geneva.

International Labour Organization (2007b) «The informal economy: enabling transition to formalisation, Background Document», paper presented at *Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Geneva, 27-29 November,

- International Labour Organization (2007c) «Symposium Highlights», paper presented at *Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Geneva, 27-29 November,
- Jaramillo, M. (2009) *Is there a demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*, Discussion Paper 12/2009, Bonn.
- Kenyon, T. (2007) *A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries*, Policy Research Working Paper 4235, Washington DC.
- Kikeri, S., Kenyon, T. & Palmade, V. (2006) *Managing investment climate reforms: what are we learning?*, Washington DC, Private Sector Development Vice-Presidency, World Bank/IFC.
- McKenzie, D. & Sakho, Y. S. (2007) *Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability*, Washington DC.
- Mitullah, W. (2003) *Street vending In African cities: a synthesis of empirical findings from Kenya, Cote D'ivoire, Ghana, Zimbabwe, Uganda and South Africa, Background paper for the 2005 World Development Report*, Washington DC, World Bank.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001) *Summary report on regulatory reform*, Paris, OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005) *Removing barriers to formalisation*, Paris, OECD DAC Network on Poverty Reduction.
- Peattie, L. (1987) An idea in good currency and how it grew: the informal sector. *World Development*, 15, 851-860.
- Reinecke, G. & White, S. (2004) *Policies for small enterprises; Creating the right environment for good jobs*, Geneva, International Labour Office.
- Reynolds, P. D., Bygrave, W. D., Autio, E., Cox, L. W. & Hay, M. (2002) *Global Entrepreneurship Monitor*.
- Reynolds, P. D., Camp, S. M., Bygrave, W. D., Autio, E. & Hay, M. (2001) *Global entrepreneurship monitor; 2001 executive report*, GEM Consortium.
- Rozdeiczer, L. & Campa, A. A. d. I. (2007) *Alternative dispute resolution manual: implementing commercial mediation*, Washington DC, World Bank Group.
- SBP (2003) *Business growing business: SBP's business linkages programme 1998-2003*, Johannesburg, SBP.
- United Nations Development Fund for Women (2005) Progress of the world's women; women, work and poverty*, New York, UNIFEM.
- Zinnes, C. (2009) *Business environment reforms and the informal economy*, Cambridge, Donor Committee for Enterprise Development.



Мастерская по изготовлению рам, Тбилиси (Грузия).

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. **Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных**

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. **Политика, содействующая переходу в формальную экономику**

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) **Международные трудовые нормы**

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) **Конкретные группы**

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) **Регулирование вопросов труда**

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

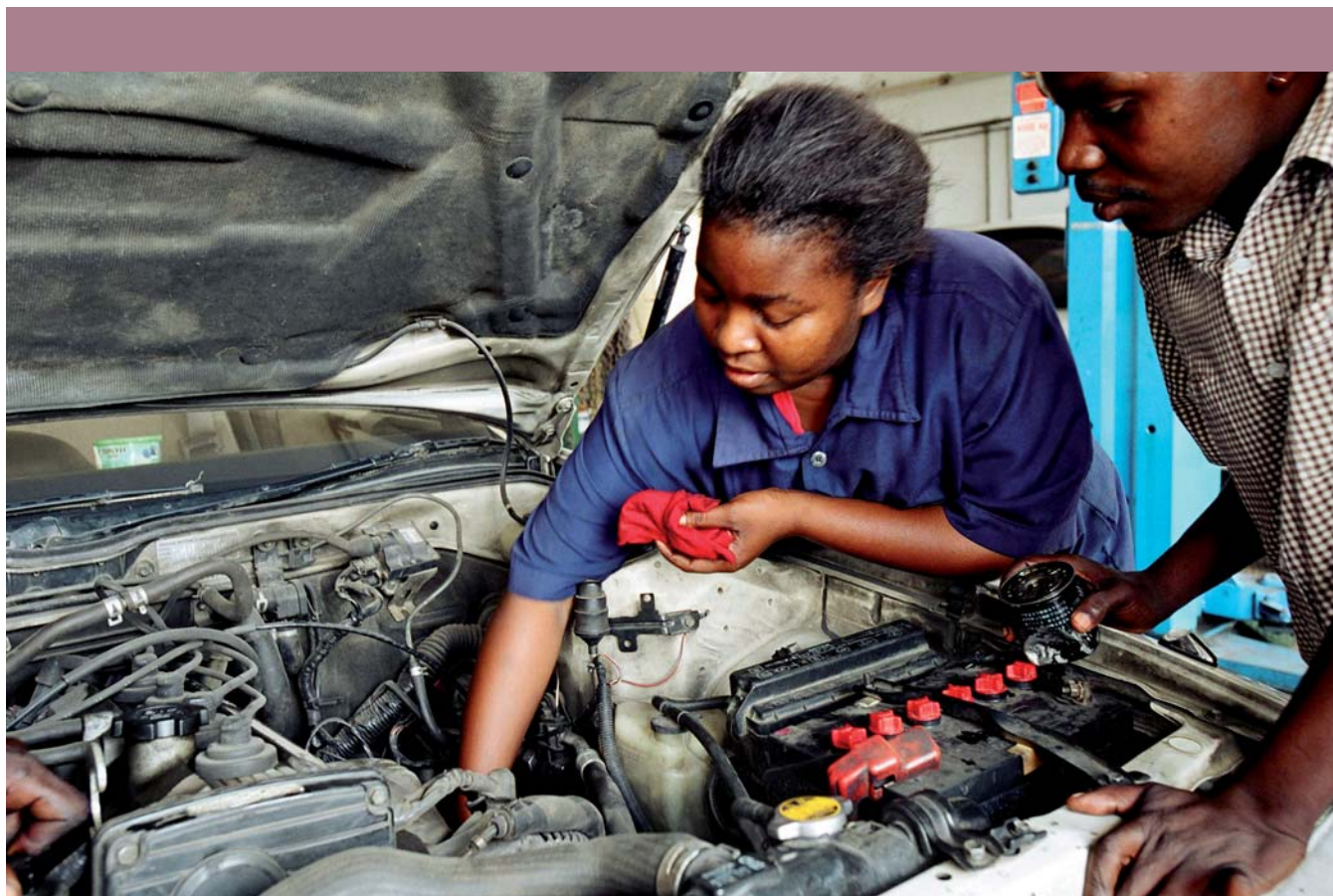
9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности

Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование



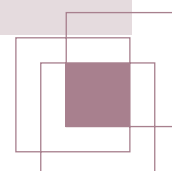
Международная
организация
труда



Ученик-автослесарь в мастерской Дар-эс-Саламского регионального центра профессионально-технического обучения и обслуживания, Объединенная Республика Танзания.

7.2 РАЗВИТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ НАВЫКОВ И РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ТРУДОУСТРОЙСТВА: ОБЛЕГЧЕНИЕ ДОСТУПА К ФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

■ В данной главе рассматриваются препятствия для развития профессиональных навыков и квалификаций в неформальной экономике – от несогласованной политики на макроуровне и институциональной слабости учебных заведений на мезоуровне до нецелесообразной и негибкой системы предоставления услуг на микроуровне. Здесь представлены примеры инновационных мер политики со всего мира, открывающих путь к интеграции в основное русло экономической деятельности. В их числе – расширение возможностей существующих поставщиков услуг по работе с неформальной экономикой; признание навыков, полученных в рамках неформальной экономики; обеспечение согласованной кадровой и любой другой политики на макроуровне для обеспечения баланса спроса и предложения, а также повышение качества, расширение охвата и обеспечение соответствия программ развития профессиональных навыков и квалификаций нуждам работников неформальной экономики.



ГЛАВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- **Профессиональная подготовка и неформальные отношения**
- **Низкий уровень согласованности политических программ с кадровой политикой**
- **Ограниченность возможностей существующих поставщиков услуг для удовлетворения потребностей неформальной экономики**
 - Государственные системы ПТОП
 - НПО
 - Частные учебные заведения
 - Неформальная подготовка в форме ученичества
- **Несоответствие между спросом и предложением: актуальность профессиональной подготовки**
- **Отсутствие доступа к профессиональной подготовке**
- **Нецелесообразные услуги профессиональной подготовки**
- **Исключение уязвимых групп женщин**
- **Отсутствие системы признания навыков, полученных в неформальной экономике**

■ **Профессиональная подготовка и неформальные отношения.** Развитие профессиональных навыков позволяет повысить производительность и доходы в неформальной экономике, а также предоставить возможности нахождения точек соприкосновения с формальной экономикой. Это важный элемент наращивания потенциальных возможностей в рамках программ роста в интересах малообеспеченных слоев населения, а также возможность поддержать стратегии, позволяющие осуществить переход к формальной экономике. Комплексный подход, включающий в себя бизнес-тренинги и вспомогательную поддержку по их завершении, кредитование, а также разработку правовой и нормативной базы, поощряющей развитие частного сектора, может поддержать среднесрочные стратегии интеграции в основное русло экономической деятельности, а также обеспечивает получение немедленной выгоды предпринимателями и работниками, занятыми в неформальной экономике. Например, развитие технических и профессиональных навыков и квалификаций способствует повышению качества производимых товаров, сокращению потерь и развитию инновационной деятельности. Предпринимательские навыки позволяют повысить уровень гигиены и безопасности труда и обеспечивают улучшение условий труда. Развитие основных трудовых навыков положительно сказывается на уровне грамотности и навыках счета, в то время как воспитание навыков, связанных с расширением прав и возможностей, в частности ведение переговоров, коммуникативные навыки, умение решать проблемы и укреплять доверие, позволяют усилить потенциал рыночных отношений и принятия решений.¹ В рамках национальной экономики развитие профессиональных навыков и квалификаций помогает справиться с дефицитом рабочей силы в отраслях с высокими темпами роста, привлечь прямые иностранные инвестиции, содействовать глобальной конкурентоспособности и стимулировать инновации и экономический рост. Кроме того, развитие профессиональных навыков и квалификаций обеспечивает положительную динамику развития местной экономики и может способствовать включению неформальной экономики в производственно-сбытовые сети на национальном и международном уровнях.

Тем не менее, существует ряд вызовов, которые необходимо преодолеть на политическом, институциональном и микроуровне для того, чтобы профессиональная подготовка могла обеспечить повышение производительности предприятий, расширила возможности трудоустройства и компетенции работников, а также позволила бы им интегрироваться в формальную эко-

Развитие профессиональных навыков может быть сопряжено с получением немедленной выгоды работниками и предпринимателями, занятыми в неформальной экономике, а также с гарантиями осуществления среднесрочных стратегий по выходу из неформального сектора.

¹ Наан, Н. *Training for Work in the Informal Economy* (неопубликованная работа). Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, МБТ, Женева.

номику. Доступ к программам профессиональной подготовки, их стоимость, актуальность и качество получаемых навыков являются проблемой как формальной, так и неформальной экономики, особенно с учетом особенностей многих видов деятельности в неформальном секторе. Несмотря на диверсификацию неформальной экономики, которая включает в себя как динамично развивающиеся отрасли, так и труд в целях выживания, низкие барьеры для начала деятельности в самой изолированной ее части усугубляют проблему насыщения рынка и обострения конкуренции. Низкий уровень производительности, слабые позиции на рынке, невысокая оплата труда и ограниченный доступ к производственным ресурсам могут в дальнейшем поставить под угрозу жизнеспособность предприятий и их деятельность на самых низких ступенях неформальной экономики.

Эти проблемы стоят наиболее остро перед женщинами, занятыми в неформальной экономике. Дискриминация в отношении доступа к образованию и развитию профессиональных навыков и квалификаций зачастую начинается на ранних этапах жизни и ограничивает экономические возможности в зрелом возрасте. Гендерное разделение труда в домашних хозяйствах часто находит свое отражение в экономической деятельности, а женские занятия ограничены выполнением домашних обязанностей. Сталкиваясь с ограниченным выбором доступных профессий и рабочих мест, женщины вынуждены вести маргинальную экономическую деятельность, соглашаясь на низкооплачиваемую и крайне нестабильную работу. Даже в рамках неформальной экономики женщины, как правило, зарабатывают меньше, обладают меньшими активами, характеризуются более низким уровнем подготовки и ограниченными возможностями в сфере занятости, а также возглавляют более уязвимые предприятия, чем мужчины (см. главу о гендерном равенстве).

И мужчины, и женщины страдают от того, что низкий уровень развития базовых навыков затягивает их в порочный круг невысокой квалификации, низкой производительности труда и бедности. Сохранению низкого уровня базовых навыков способствует ряд препятствий: ограниченные возможности в области профессиональной подготовки и неграмотность как препятствие на пути к профессиональной подготовке; высокая стоимость формального образования и профессиональной подготовки, равно как и нежелание некоторых учебных заведений учитывать потребности отдельных групп работников, занятых в неформальной экономике, например, молодежи, неимущих женщин, инвалидов, малообеспеченных или неграмотных лиц.

Чтобы система профессиональной подготовки реализовала свой потенциал и стала важным элементом интеграции в формальную экономику, необходимо решить ряд политических и институциональных проблем. Данная глава посвящена обзору семи основных вызовов, которые также освещаются в приведенном ниже разделе «Формирующиеся подходы»: i) политический уровень (в частности, недостаточное согласование политики в более широком контексте базовых программ, необходимость гармонизации кадровой политики для ее проникновения в неформальную экономику); ii) слабость существующей системы учебных заведений и ограниченность их возможностей по охвату неформальной экономики; iii) необходимость повышения актуальности программ подготовки, предлагаемых учебными центрами, и достижения баланса между результатами профессиональной подготовки и возможностями трудоустройства; iv) решение проблемы доступа к профессиональной подготовке; v) нецелесообразная организация профессиональной подготовки и обучения, vi) исключение уязвимых групп населения и необходимость достижения справедливых результатов для всех групп; vii) дефицит признания системы предложения и получения профессиональных навыков и квалификаций в рамках неформальной экономики.

■ **Слабая согласованность политических программ с кадровой политикой.** Правительства разрабатывают кадровую политику и политику в сфере профессиональной подготовки и обучения как часть своих обязательств в области образования и профессиональной подготовки на протяжении жизни нескольких поколений и как одно из основополагающих прав работников, а

также для достижения глобальных целей в области экономики и развития. Теоретически политика в области профессиональной подготовки и обучения должна быть согласована с более широкой экономической, а также отраслевой, торговой, сельскохозяйственной и промышленной политикой и с политикой развития частного сектора. Однако эти теоретические требования редко могут быть воплощены на практике, что приводит к серьезному дисбалансу между спросом на квалифицированную рабочую силу и ее предложением. Пробелы в сфере политики на макроуровне могут привести к созданию неблагоприятного климата, когда получение профессиональной квалификации не ведет к выходу из неформальной экономики. Профессиональная подготовка и обучение должны включаться в более широкий контекст политических мер, проводимых в рамках базовых программ развития, ориентированных на обеспечение занятости. Выбор макроэкономической стратегии, нацеленной на развитие капиталоемких отраслей, зачастую имеет серьезные последствия для занятости, особенно среди малообеспеченных слоев населения. Недостаточная координация стратегий экономического роста, политики в области занятости и программ сокращения масштабов бедности может ограничить возможности неимущих лиц извлекать выгоду из экономического роста и участвовать в нем. Стратегии роста в интересах малообеспеченных слоев населения, в которых центральное место отводится развитию профессиональных навыков и квалификаций с целью расширения их возможностей, часто отсутствуют или реализуются неэффективно.

Кроме того, политика развития профессиональных навыков должна быть тесно связана с политикой развития частного сектора. Громоздкая, сложная и дорогостоящая процедура регистрации может замедлить развитие частного сектора и стать преградой для регистрации предприятий, стремящихся выйти из неформальной экономики. Возможности профессиональной подготовки могут стать одним из стимулов в рамках системы, поощряющей регистрацию неформальных предприятий (см. также главу о неформальных предприятиях). На уровне политики совершенствования навыков и квалификаций ресурсы могут в приоритетном порядке направляться в формальную экономику без учета интересов многочисленных работников и предпринимателей, занятых в неформальной экономике. Для достижения целей сокращения масштабов бедности и обеспечения населения достойным трудом необходима серьезная переориентация политики и работы учебных заведений, несмотря на сложности, связанные с большими масштабами и неоднородностью неформальной экономики.

■ **Ограниченность возможностей существующих поставщиков услуг для удовлетворения потребностей неформальной экономики.** Существуют различные типы поставщиков услуг в области профессионально-технического обучения и подготовки (ПТОП). Тем не менее, лишь немногие из них оказывают гибкие и разнообразные услуги, быстро реагируя на изменение спроса на рынке труда и предлагая экономически востребованные услуги, удовлетворяющие нужды работников и предпринимателей неформальной экономики. Краткий обзор различных поставщиков услуг в области профессиональной подготовки и обучения необходим для того, чтобы высветить недостатки, присущие системе предоставления услуг для неформальной экономики.

● **Государственные системы ПТОП.**² зачастую развиваются для обслуживания нужд формальной экономики. Как правило, они требуют наличия солидного базового образования, в том числе умения читать и считать, а также аттестата о среднем образовании, что ограничивает доступ к ним широких слоев неимущих граждан. Образовательные программы, как правило, рассчитаны на длительный период времени, что не соответствует потребностям бедных слоев населения, вынужденных постоянно добывать средства к существованию. Содержание программ зачастую ограничивается овладением профессией, например, плотника или механика, но мало внимания уделяется самозанятым работникам. Для женщин выбор еще скуднее, что приводит к усугублению сегментации рынка рабочей силы и к профессиональной сегрегации. Государственные системы

Часто национальные ресурсы для профессиональной подготовки и обучения направляются в формальную экономику без учета того, что значительная часть населения занята в неформальной экономике.

Редкие из существующих учебных заведений предоставляют гибкие и разнообразные услуги, быстро реагируют на требования рынка труда и их услуги являются экономически целесообразными для того, чтобы соответствовать требованиям работников и операторов неформальной экономики.

2 Там же.

ПТОП часто подвергаются критике за то, что их программы опираются на предложение и игнорируют спрос на рынке труда и потребности частного сектора.

- **НПО³ (неформальные поставщики услуг профессиональной подготовки) тесно** связаны с местным населением и зачастую заполняют пробелы государственных систем ПТОП, уделяя особое внимание неблагополучным и сельским районам. Их преимущество заключается в меньшей бюрократизации и оказании более гибких услуг по сравнению с государственным сектором. Тем не менее, они часто ограничены в масштабах деятельности. Социальные НПО часто сталкиваются с проблемой недостаточного реагирования на нужды местной экономики и частного сектора. Как правило, они предлагают долгосрочные учебные программы, нацеленные на интеграцию в сферу наемной занятости. Некоторые из них обладают более выраженной предпринимательской направленностью и располагают тесными связями с частным сектором; их учебные курсы короче и ориентированы на спрос. НПО всех типов вынуждены изыскивать внешнее финансирование. Кроме того, эффективность их деятельности может быть ограничена низкими критериями отбора обучающихся и недостаточной вспомогательной поддержкой по завершении курсов.
- **Частные профессионально-технические училища⁴** часто предлагают услуги, дополняющие государственные программы, например, курсы делопроизводства, обучения предпринимательским навыкам и навыкам в области информационных технологий. Как правило, они недоступны для работников неформальной экономики из-за высоких требований при поступлении и стоимости курсов, несмотря на то, что содержание учебной программы весьма актуально для самозанятых лиц и предпринимателей. Частные предприятия также участвуют в организации профессиональной подготовки, в основном для собственных или субподрядных работников, включая надомных работников, располагающихся на нижних ступенях производственно-сбытовой системы. Часто эта подготовка ограничивается развитием знаний об отдельном товаре или услуге, что, тем не менее, позволяет работникам неформальной экономики ознакомиться с эффективными подходами ведения бизнеса, обеспечения контроля качества и разработки технических заданий. Услуги в области развития предпринимательских навыков в неформальной экономике ограничены, так как низкая квалификационная база и недостаток образования не привлекают предприятия формальной экономики.
- **Неформальная подготовка в форме ученичества (НПУ)⁵** Это один из важнейших источников развития навыков и квалификаций в неформальной экономике, который распространен во многих развивающихся странах, особенно в Африке.⁶ Развиваясь на протяжении долгого времени, эти системы глубоко укоренились в социально-культурной среде многих стран. С учетом значения семейных связей и авторитета мастеров-наставников внутри общин, НПУ как система начальной профессиональной и ремесленной подготовки продолжала развиваться на протяжении последних десятилетий, порождая новые правила и охватывая новые сферы деятельности, такие как ремонт механических или электрических приборов.⁷ Мастер-наставник тщательно отбирает подмастерьев на основе социальных связей, личных качеств (таланта, знаний или прилежности), а иногда и на основе их образованности. Непосредственно ученичество

Неформальная подготовка в форме ученичества – один из самых важных источников развития навыков в неформальной экономике.

3 Там же.

4 Там же.

5 Там же.

6 Неформальная подготовка в форме ученичества – это система, позволяющая молодому ученику развить навыки, необходимые для профессиональной или ремесленной деятельности на микропредприятии или малом предприятии, путем обучения и работы бок о бок с опытным мастером. Ученик и мастер-наставник заключают соглашение о профессиональной подготовке, основанное на местных социальных нормах и традициях. Расходы на профессиональную подготовку распределяются между учеником и мастером-наставником.

7 Nübler, I. et al. (2009). Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania, Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, рабочий документ Сектора занятости 32 (МБТ, Женева).

основано на наблюдении за работой мастера, делается упор на практическое обучение. Объем теоретических знаний зачастую невелик и зависит от рода занятия. Большинство НПУ подчиняется неписанным и неформальным правилам и нормам.⁸ Они обладают рядом преимуществ: они дешевле других форм обучения и предоставляют подмастерьям возможность выстраивать социальные и деловые связи параллельно с освоением различных навыков, таких как расчет себестоимости, организация сбыта, работа с поставщиками и заказчиками, отношение к труду, а также знакомство с бизнес-культурой. Однако НПУ обладают и значительными недостатками. Условия труда могут быть тяжелыми, с низкой заработной платой, сверхурочной работой и риском эксплуатации со стороны наставника. С учетом слабой теоретической базы и обучения на основе наблюдения и повторения, ученик не достигает глубокого понимания теоретических основ ремесла, что тормозит инновации и диверсификацию. Система НПУ опирается на социально-культурные традиции, поэтому в значительной степени ориентирована на обучение мальчиков, а не девочек, несмотря на то, что некоторые формы ученичества существуют в традиционно женских профессиях, таких как работа парикмахера или швеи. Соглашение об ученичестве подчиняется неформальным правилам, при этом отсутствие формального регулирования и системы аттестации означает, что получаемые учениками навыки не соответствуют нормативным требованиям. Более того, качество преподавания в значительной степени зависит от педагогических навыков мастеров-наставников; одни из них могут иметь аттестат о среднем или техническом образовании, а другие – более низкий уровень подготовки. В стремлении укрепить и усовершенствовать неформальную систему ученичества важно не нарушить систему неформальных правил, лежащих в основе этого явления, а также структуру стимулов, которая определяет непростые отношения между мастером-наставником и учеником.⁹

■ **Несоответствие между предложением и спросом: актуальность профессиональной подготовки.** Как в формальной, так и в неформальной экономике профессионально-технические учебные заведения подвергаются критике за то, что они ориентированы на предложение, не уделяют должного внимания спросу на рынке труда, не реагируют на изменения в быстро развивающихся отраслях и на технологические инновации. Очень часто при определении спроса на квалифицированную рабочую силу мало внимания уделяется социальному диалогу и партнерству с частным сектором. Неадекватное функционирование информационных систем рынка труда еще более усугубляет неточность прогнозов спроса и дефицит квалифицированной рабочей силы на рынке труда. На местном уровне организация профессиональной подготовки и обучения без предварительного анализа местной экономики приводит к избытку квалифицированных работников в некоторых отраслях, насыщению рынка и снижению рентабельности доходов. Женщины, традиционно обладающие ограниченным выбором видов экономической деятельности, зачастую страдают от отсутствия рекомендаций относительно прибыльности и востребованности отраслей, часто требующих нестандартных навыков.

■ **Отсутствие доступа к профессиональной подготовке.** Как уже подчеркивалось выше, ограниченный охват существующих учебных заведений, а также финансовые и нефинансовые барьеры играют важную роль в ограничении доступа работников неформальной экономики к программам развития профессиональных навыков и квалификаций. Высокие требования к поступлению, высокая плата за обучение, равно как и альтернативные издержки, связанные со стоимостью проживания во время обучения, являются ключевыми барьерами для развития профессиональных навыков в неформальной экономике. Важным нефинансовым препятствием на пути развития профессиональных навыков и квалификаций можно назвать низкий уровень обра-

В стремлении укрепить и усовершенствовать неформальную систему ученичества важно не нарушить свод ее неформальных правил, а также структуру стимулов, которая определяет непростые отношения между мастером-наставником и учеником.

Формальные и неформальные учебные заведения могут ориентироваться на предложение, не уделяя достаточного внимания анализу спроса на рынке труда.

Различные финансовые и нефинансовые барьеры мешают доступу к развитию профессиональных навыков и квалификаций работников неформальной экономики.

⁸ Nübler, I. et al. (2009). *Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania*. Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, рабочий документ Сектора занятости № 32 (МБТ, Женева).

⁹ Там же, а также Aggarwal, A.; Hofmann, C.; Phiri, A. 2010. *A study on informal apprenticeship in Malawi*, Employment Report No. 9, Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, Группа по вопросам достойного труда для стран восточной и южной Африки (МБТ, Женева).

Часто для подготовки работников неформальной экономики, в том числе неграмотного населения, необходимы особые педагогические методы.

Существует ряд факторов, определяющих низкий уровень развития базовых навыков и квалификаций среди женщин в неформальной экономике: ограниченный доступ к школьному образованию, неоплачиваемый домашний труд и скромный, ограниченный гендерными стереотипами выбор рода занятий, навыков и квалификаций.

Существует не очень много механизмов, позволяющих оценивать навыки, полученные в неформальной экономике.

зования в неформальной экономике. Нехватка инвестиций в базовое образование и широкое распространение неграмотности приводят к тому, что многие работники неформальной экономики исключаются из основного русла экономической деятельности.

■ **Нецелесообразная организация профессиональной подготовки.** Для подготовки работников неформальной экономики, в том числе неграмотного населения, необходимы особые педагогические подходы. Ускоренные и интенсивные курсы с оказанием помощи по их окончании, увязка практических курсов с теоретическим образованием предлагаются недостаточно часто. Наиболее целесообразными, но зачастую недоступными методами профессиональной подготовки работников неформальной экономики, являются демонстрационные методы и посещение предприятий, обучение на базе производства и дистанционное обучение, особенно лиц, проживающих в отдаленных и сельских районах.¹⁰ Гибкий график организации курсов особенно важен для женщин, выполняющих домашние обязанности.

■ **Исключение уязвимых групп женщин.** Женщин часто бывает непропорционально много в неформальной экономике, как правило, в самых изолированных ее отраслях. Это в значительной степени объясняется тем, что у женщин меньше развиты базовые навыки из-за ограниченного доступа к образованию. Во всем мире уровень грамотности женщин ниже уровня грамотности мужчин, несмотря на то, что разрыв между уровнем грамотности девочек и мальчиков постепенно стирается, отчасти благодаря усилиям стран по достижению ЦРТ-2. Гендерное разделение домашнего труда, где женщины часто выполняют основные обязанности, представляет собой значительную преграду на пути женщин к возможностям профессиональной подготовки и обучения. Профессиональная сегрегация по гендерному признаку сохраняется из-за стереотипов и ограничивает доступ женщин к профессиональной подготовке и к неформальной подготовке в форме ученичества в нетрадиционных для них сферах труда. Недостаточно развитая система ухода за детьми, малое число целевых субсидий на профессиональную подготовку, отсутствие компенсации транспортных расходов и неудобное расписание или место проведения курсов обучения являются серьезным препятствием для многих женщин, желающих овладеть новыми навыками и квалификациями. Ситуация еще больше усугубляется наличием культурных барьеров, ограничивающих мобильность женщин. Тем не менее, не только женщины уязвимы перед социальной изоляцией и ограничены в доступе к профессиональной подготовке и обучению. Жители сельских районов, инвалиды, трудовые мигранты, работники старшего поколения, этнические меньшинства и группы коренных народов, равно как и молодежь, часто не могут выбраться из порочного круга малоквалифицированной и низкооплачиваемой занятости¹¹.

■ **Отсутствие признания навыков, полученных в неформальной экономике.** Серьезной преградой для работников неформальной экономики, стремящихся найти работу в формальном секторе, является непризнание профессиональных навыков, полученных в ходе их предыдущей деятельности.¹² Эти навыки обычно находят социальное признание, но оно распространяется только на сети социальных связей и соседние территории. Существует не много механизмов, позволяющих оценивать профессиональные навыки вне зависимости от сферы их получения, которые помогают работникам неформальной экономики получить доступ к формальным учебным программам и рабочим местам. Процедуры аттестации и оценки играют важную роль в подтверждении полученных профессиональных навыков и упрощают задачу работодателей по признанию компетенций, квалификаций и навыков соискателей вне зависимости от того, получены ли они в формальной или неформальной экономике.

¹⁰ Naan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (работа не опубликована). Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, МБТ, Женева.

¹¹ Для получения подробной информации о целевых группах, см. МОТ 2008. Профессиональные навыки, способствующие росту, производительности, занятости и развитию, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

¹² Там же.

- **Политические инновации и координация политики**
- **Увеличение потенциала поставщиков услуг в области профессиональной подготовки для удовлетворения спроса, существующего в неформальной экономике**
 - Государственные системы ПТОП
 - Частные поставщики услуг профессионального обучения
 - НПО
 - Развитие неформальной подготовки в форме ученичества
- **Повышение актуальности профессиональной подготовки**
- **Расширение доступа к получению профессиональных навыков и квалификаций**
- **Улучшение организации профессиональной подготовки**
- **Обеспечение справедливых результатов**
- **Признание уже полученной подготовки**

Всегда было очевидно, что повышение уровня профессиональных навыков и квалификаций может способствовать социальному и экономическому развитию. Кроме того, сегодня становится ясно, что развитие профессиональных навыков и квалификаций является ключевым элементом содействия формализации и отправной точкой в процессе интеграции в основное русло экономической деятельности. Нижеприведенные инструменты, примеры передовой практики, стратегии и инновации в области политики иллюстрируют то, как правительства и социальные партнеры пытаются решить перечисленные в предыдущем разделе проблемы.

■ **Политические инновации и координация политики.** В ряде последних нормативных актов МОТ подчеркивается значение профессиональной подготовки для расширения возможностей трудоустройства работников и производительности предприятий позволяющих преобразовывать маргинальную деятельность ради вживания в трудовую деятельность в основном русле экономики (см. ниже раздел «Документы и источники»). Профессиональная подготовка и образование должны быть частью более широкой программы, включающей в себя вопросы трудоустройства и стратегии развития на макроуровне. Эффективная кадровая политика, нацеленная на формирование потенциала малообеспеченных и изолированных слоев населения, должна быть включена в более широкие национальные программы, в частности национальные планы развития, стратегии роста в интересах неимущих граждан, обязательства по достижению ЦРТ и страновые программы достойного труда.

Благоприятный макроэкономический климат, ставящий во главу угла расширение занятости, играет ключевую роль в полном раскрытии потенциала профессиональной подготовки и обеспечении выхода из неформальной экономики. Кроме того, политику в области профессиональной подготовки необходимо координировать с рядом других направлений политики, в том числе с налоговой, торговой, промышленной, отраслевой и сельскохозяйственной.

Первостепенная роль отводится и политическим мерам, направленным на обеспечение роста частного сектора. Упрощение процедуры регистрации, налоговые льготы, защита со стороны трудового законодательства, информация о состоянии рынка, доступ к финансированию и консультативным услугам в области бизнеса, технологические инновации и доступ к социальной защите наряду с возможностями профессиональной подготовки и обучения могут стать мощными стимулами для перехода предприятий из неформальной экономики в формальную (см. также главу о неформальных предприятиях).

Что касается непосредственно кадровой политики, у правительств есть множество возможностей более четкого реагирования системы профессиональной подготовки на изменение спроса на рынке труда. Эти возможности включают разработку механизмов социального диалога посредством, например, учреждения трехсторонних комиссий по национальной политике

Профессиональная подготовка может быть частью более широкого пакета мер, стимулирующих выход из неформальной экономики.

Наряду с другими программами в Индии Комиссия по планированию разрабатывает меры по аттестации, устанавливая связь между системами профессиональной подготовки и промышленностью, сельским хозяйством и сферой услуг для удовлетворения спроса работодателей на работников с техническими навыками.

Чтобы ликвидировать дефицит квалифицированных работников в городах, правительство Китая предлагает трудовым мигрантам из сельских районов профессиональную подготовку, субсидии и помощь при переезде.

в области подготовки кадров, которые следили бы за осуществлением соответствующих стратегий; развитие государственно-частных партнерств, развитие систем информирования о состоянии рынка труда и охват ими неформальной экономики, улучшение координации между политикой регулирования спроса и кадровой политикой.

В Индии, где рабочая сила в основном сконцентрирована в неформальной экономике, высокие показатели роста некоторых отраслей привели к резкой нехватке квалифицированной рабочей силы. Национальная комиссия по планированию ищет способы восполнения этой нехватки и удовлетворения спроса индийских работодателей на обладающих базовыми и техническими навыками работников. Развивается образовательная инфраструктура и укрепляются ее связи с промышленностью, сельским хозяйством и сферой услуг. Стратегия охватывает развитие систем аттестации, государственно-частных партнерств и программ подготовки на производстве, организацию краткосрочных интенсивных курсов профессиональной подготовки для незащищенных групп населения и выделение ресурсов на исследования и технологические инновации. Благодаря осуществлению этой стратегии ряд методов обучения профессиональным навыкам и аттестации в условиях неформальной экономики тестируется на практике.¹³

В Китае были разработаны адресные меры, нацеленные на трудоустройство сельских работников в формальной экономике. Программа профессионального обучения и подготовки «Капля росы» стимулирует миграцию сельских работников в городские районы, где ощущается дефицит квалифицированных кадров. Благодаря сочетанию профессиональной подготовки, субсидий и помощи при переезде в городские районы программа вписывается в более широкую стратегию сокращения масштабов бедности.¹⁴

На Ямайке развитие профессиональных навыков позволяет решать проблему низкой производительности труда. Как показывает анализ ситуации, экономика страны страдает от низкого уровня базовых навыков работников, недостаточных знаний в области технологий, плохого качества образования, развитой неформальной экономики и слабой диверсификации экономической деятельности. В рамках национального плана развития были предусмотрены стимулы для создания предприятий, а также разработана система национальных квалификационных требований. Важное место отведено социальному диалогу, особенно в рамках деятельности Ямайского центра по вопросам производительности – трехстороннего органа, который помогает выявлять проблемы с производительностью и конкурентоспособностью и находить действенные решения.¹⁵

В Гане экономические стратегии в интересах малообеспеченных граждан нацелены на модернизацию неформальной экономики. В рамках национальной пилотной программы достойного труда были созданы трехсторонние органы, которые разработали планы местного экономического развития. Центральным элементом общей стратегии стали профессиональная подготовка и обучение, позволяющие малым предприятиям совершенствовать свою деятельность и расширять ее в рамках формальной экономики. Государственно-частные партнерства повысили актуальность профессиональной подготовки, которая, в свою очередь, привела к еще более значимым результатам благодаря комплексной стратегии, включающей инвестиции в развитие инфраструктуры, создание связей с системой медицинского страхования, сбережений, кредитования и пенсий.

■ **Увеличение потенциала поставщиков услуг в области профессиональной подготовки для удовлетворения спроса, существующего в неформальной экономике.**¹⁶ Действующие поставщики услуг в области профессиональной

13 Palmer, R. 2008, 'Skills and Productivity in the informal economy'. Рабочий документ Сектора занятости № 5, 2008 г., МБТ, Женева.

14 МОТ 2008. Профессиональные навыки, способствующие росту, производительности, занятости и развитию, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

15 Там же.

16 Для получения более подробной информации о предоставлении услуг в области профессиональной подготовки и обучения в неформальной экономике, см. Hans Christian Haan. 'Training for Work in the Informal Economy' (unpublished) Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, МБТ, Женева.

подготовки обладают необходимым потенциалом для значительного расширения своих услуг на неформальную экономику, о чем свидетельствуют следующие примеры.

- **Государственные системы ПТОП** благодаря накопленному опыту, кадровым, техническим ресурсам и инфраструктуре обладают преимуществами в предоставлении услуг профессиональной подготовки и обучения, но для повышения актуальности и качества услуг, оказываемых неформальной экономике, они могут нуждаться в серьезных преобразованиях. Могут потребоваться другие способы организации профессиональной подготовки, охватывающие неформальную экономику, а именно переход от развития только технических навыков к развитию предпринимательских навыков самозанятых работников, а также обучение навыкам безопасной жизнедеятельности, ведения переговоров и поиска работы. Может потребоваться более гибкая организация профессиональной подготовки и обучения в виде краткосрочных курсов, объединяющих практические и теоретические знания с более активным вовлечением слушателей. Для учащихся с низким уровнем образования могут понадобиться корректирующие курсы. Применение особых методов отбора кандидатов, в частности, рассмотрение навыков и опыта, полученных ранее в неформальной экономике, может позволить охватить услугами большее число работников и предпринимателей неформальной экономики. Дополнительная поддержка по завершении курсов, в частности, налаживание связей с работодателями, консультативные услуги в области бизнеса и информационные системы рынка труда, играет важную роль в повышении успешности трудоустройства лиц, занятых в неформальной экономике.

Охват национальных профессионально-технических учебных заведений может быть расширен посредством сочетания инновационных подходов, таких как профессиональная подготовка и обучение на местном уровне, дистанционное и мобильное обучение, развитие предпринимательских навыков, а также трудоемкие методы развития сельской инфраструктуры, в рамках которых можно обеспечивать профессиональную подготовку и обучение в области строительства, технического обслуживания и государственных закупок.

Правительствам необходимы ресурсы и политическая воля для того, чтобы адаптировать государственную систему профессионально-технической подготовки и обучения к потребностям лиц, занятых в неформальной экономике. Пересмотр учебных программ, разработка системы аттестации и развитие программ субсидирования, направленных на сокращение масштабов бедности, могут значительно облегчить интеграцию работников неформального сектора в основное русло экономической деятельности.

В Гондурасе для бедного населения сельских и городских районов открыты центры трудовой подготовки (CENETS). Оценка местных потребностей и участие общественности осуществляются в рамках Национального института профессиональной подготовки (INFOP). Развитие основных навыков сочетается с повышением грамотности и ознакомлением с гендерными вопросами, а также с технической и предпринимательской подготовкой.¹⁷

В Перу исправительное обучение сочетается с предоставлением услуг в сфере занятости и технической подготовки и нацелено на молодежь из бедных семей – безработных и работающих на условиях неполного дня. В рамках программы подготовки к трудовой деятельности (CAPLAB) оценивается накопленный опыт и спрос на рынке труда, особенно на малых предприятиях. Программа включает в себя как профессиональную подготовку без отрыва от производства, так и обучение в официальных учебных заведениях и тесно связана с деятельностью службы занятости. В 2003 году программа CAPLAB была включена в базовое законодательство в сфере образования. Кроме того, правительство Перу разработало программу содействия малым предприятиям и микропредприятиям (PRODAME), в рамках которой частным лицам, желающим формализовать свои предприятия, предоставляются бесплатные консультации. В Перу также действует программа PROMPYME, нацеленная на расширение доступа малых предп-

Сочетание новаторских подходов, таких как профессиональная подготовка на местном уровне, дистанционное и мобильное обучение, развитие предпринимательских навыков, а также трудоемкие методы развития местной инфраструктуры, позволяют охватить работников неформальной экономики.

Правительство Перу разработало программу содействия малым и микропредприятиям, в рамках которой лицам, желающим перевести свои предприятия в формальную экономику, предоставляются бесплатные консультации.

¹⁷ MOT 2008. Профессиональные навыки, способствующие росту, производительности, занятости и развитию, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

риятий к рынку. Доступ к системе государственных закупок является важным стимулом для регистрации предприятий в этой программе.¹⁸

Служба профессиональной подготовки и обучения Ботсваны разработала стратегию расширения доступа к профессиональной подготовке для женщин, занятых в неформальной экономике. Отправной точкой является регулярный сбор гендерных данных во всех заведениях профессионально-технической подготовки, особенно по вопросам профессиональной сегрегации и потребностей в обучении мужчин и женщин. Это же ведомство занималось решением проблемы влияния стереотипов на учебные программы и проводило подготовку по гендерной проблематике для своих сотрудников.¹⁹ В Китае профессионально-технические училища все шире внедряют методы дистанционного обучения работников неформальной экономики, проживающих в районах с ограниченным предложением таких услуг. В состав изучаемых дисциплин входят английский язык, информационные технологии и предпринимательские навыки.²⁰

Субсидии из государственных источников, стипендии на профессиональную подготовку, система ваучеров и стипендий могли бы обеспечить доступ к обучению в частных учебных заведениях малообеспеченных работников, занятых в неформальной экономике.

Дополнительные курсы во многих странах доказали свою эффективность в сфере наращивания потенциальных возможностей как мастеров, так и учеников.

- **Частные поставщики услуг профессионально-технического обучения** могли бы достичь еще большей эффективности в совершенствовании показателей малых предприятий и микропредприятий неформальной экономики, если бы подготовке не препятствовала непосильная цена. Субсидии из государственных источников, система грантов, ваучеров и стипендий для профессиональной подготовки и обучение могли бы открыть доступ самым малообеспеченным работникам неформальной экономики. Система стимулов может стать эффективным инструментом укрепления роли частных поставщиков услуг профессионального обучения в неформальной экономике. Доступ к финансированию, налоговые льготы и техническая поддержка со стороны национальных учреждений профессионально-технической подготовки (новые методы, исследования рынка труда, разработка учебных программ, подготовка преподавателей, профессиональные экзамены и аттестация) могут позволить расширить охват неформальной экономики.
- **НПО.** НПО могут расширить охват и повысить результативность своих программ профессионально-технической подготовки путем наращивания потенциальных возможностей в сфере профессиональной подготовки и обучения сотрудников, тиражирования передовой практики и развития партнерских отношений с правительством, государственными и частными учреждениями профессионально-технической подготовки и социальными партнерами. Кроме того, необходимо, чтобы НПО обеспечивали актуальность предлагаемых ими профессиональных навыков и квалификаций с учетом нужд местной экономики. Это можно достичь путем проведения регулярной оценки потребностей рынка и внедрения механизмов мониторинга, в частности, механизмов отслеживания профессиональной карьеры выпускников.
- **Развитие неформальной подготовки в форме ученичества.** Правительства все больше признают важность НПУ как системы начальной профессиональной подготовки, которая является практичной, недорогой и надежной альтернативой обучению в центрах профессионально-технической подготовки. В ряде стран были сделаны попытки преодолеть недостатки, присущие этой системе, чтобы укрепить потенциал НПУ по совершенствованию базовых навыков в неформальной экономике. Стратегии этих стран включают предоставление стимулов и разработку систем оказания поддержки мастерам-наставникам и ученикам, более эффективные методы предварительного отбора и оказание помощи по завершении обучения.

Развитие и реструктуризация НПУ требуют применения институционального подхода с учетом культуры и неформальных правил, которыми руководствуется эта система. Совершенствование НПУ должно опираться на стимулы и приносить ощутимую пользу как мастерам-наставникам, так и их ученикам. Кроме того, эффективность в наращивании потенциальных возможностей мастеров и учеников показали дополнительные курсы. Новые педагогические подходы, предоставление информации о рынках и новых

18 Там же.

19 Там же.

20 Там же.

продуктах с более высокой добавленной стоимостью, использование новых технологий, гигиена и безопасность труда, развитие предпринимательских и новых технических навыков вносят весомый вклад в совершенствование профессионально-технической подготовки под руководством мастеров-наставников и в повышение производительности их собственных предприятий. Дополнительная подготовка, охватывающая обучение грамотности и навыкам счета, маркетингу, предпринимательским навыкам и теоретическим основам ремесла, позволила многим ученикам извлечь максимальную пользу из программ ученичества. Кроме того, может возникнуть необходимость финансовой помощи ученикам, позволяющей использовать государственные ресурсы для предоставления доступа к профессионально-технической подготовке большому числу молодых людей или для оплаты необходимых инструментов и оборудования. К тому же важно оказывать помощь по завершении профессионально-технической подготовки, в том числе предоставлять информацию о возможностях самозанятости, микрофинансировании, состоянии рынка, работе служб занятости и услугах по консультированию бизнеса. Кроме того, необходимо, чтобы меры, направленные на совершенствование системы НПУ, помогали налаживать связи с существующими формальными учреждениями профессионально-технической подготовки. При этом развитие таких связей или создание собственных систем аттестации и оценки полученных навыков и квалификаций позволит системе НПУ давать учащимся более унифицированный и стандартизированный набор навыков и квалификаций, а также добиваться их признания на национальном уровне (см. также раздел о признании уже полученной подготовки).²¹ Формализация НПУ означает привязку ее неформальных институциональных основ (социально закрепленных правил) к официальным институциональным основам формальной системы ПТОП и требует тщательной разработки мер, позволяющих сохранить присущие системе НПУ механизмы стимулирования.²²

Примеры инноваций в стратегиях развития НПУ

- В Кении развитие навыков и квалификаций для производства новых товаров и совершенствования методов ведения бизнеса привело к ощутимым улучшениям на предприятиях мастеров-ремесленников и к повышению результатов профессиональной подготовки учеников.
- В Зимбабве были разработаны краткосрочные интенсивные курсы предварительной профессиональной подготовки, позволяющие потенциальным ученикам лучше подготовиться к НПУ.
- В Камеруне подход, ориентированный на потребности рынка и использующий инструменты анализа состояния рынка для изучения местного спроса, позволил выявить и создать новые возможности для сбыта товаров в рамках местной программы экономического развития.
- В Гане были разработаны курсы профессиональной подготовки для повышения навыков и квалификаций мастеров-наставников (например, обучение чтению чертежей, навыкам ремонта оборудования, хранения сырья, производства новых изделий, расчета цен и управления временем).
- В Бенине в сотрудничестве с ассоциациями ремесленников было организовано несколько мероприятий, нацеленных на оптимизацию системы неформальной подготовки в форме ученичества. В 2005 году правительство, основываясь на этих наработках, приняло закон об учреждении двухуровневой системы ученичества на основе традиций неформального ученичества, в рамках которой ученики посещают государственные или частные центры профессионально-технической подготовки по субботам и работают на предприятии мастера-наставника по будням. По истечении трех лет – стандартного срока неформальной подготовки ученика – они сдают экзамен и получают аттестат государственного образца.²³

21 См. Nübler, I. et al. (2009) Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania. Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, рабочий документ Сектора занятости №32 (Женева, МБТ); Naan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (неопубликованная работа), Департамент по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, МБТ, Женева.

22 Nübler, I (2007) Apprenticeship: A Multidimensional Approach, Семинар MOT по вопросам ученичества в регионе западной Африки, 3-4 мая 2007 г., МБТ. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/presentation/wcms_104956.pdf

23 Naan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (неопубликованная работа). Департамент МБТ по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, МБТ, Женева; Walther, R. 2008. Towards a renewal of apprenticeship in West Africa, Французское агентство развития (АФД),

Существует ряд механизмов, позволяющих программам профессиональной подготовки повысить их соответствие спросу на рынке труда.

Короткие интенсивные подготовительные и дополнительные программы (в том числе, направленные на повышение грамотности и улучшение навыков счета, развитие лидерских и управленческих навыков, навыков поиска работы, знаний в области гигиены и безопасности труда, а также навыков безопасной жизнедеятельности) доказали свою эффективность в подготовке учеников к профессиональному обучению и обучению основам предпринимательства.

Серьезным недостатком системы НПУ является то, что юноши прибегают к ней чаще девушек. Социальные факторы нередко препятствуют занятости женщин в тех ремеслах, где преобладают мужчины, в то время как во многих так называемых «женских» ремеслах отсутствует система ученичества (за исключением парикмахерских услуг, общественного питания и шитья, в которых система НПУ зачастую бывает хорошо развита). Для решения проблемы в англоговорящих африканских странах к югу от Сахары был разработан проект МОТ/ИПЕК, поощряющий участие девочек в традиционно мужских ремеслах, например, в плотницком деле. Проект основывается на четкой стратегии обмена информацией и повышения информированности родителей, работодателей и широкой общественности.²⁴

■ **Повышение актуальности профессиональной подготовки.** Необходимо разрабатывать механизмы, позволяющие разнообразным учреждениям профессиональной подготовки и обучения обеспечить баланс спроса и предложения квалифицированной рабочей силы. Социальный диалог на уровне отдельных предприятий, отраслей и страны в целом является главным механизмом повышения актуальности навыков и компетенций на рынке труда. Государственно-частные партнерства могут обеспечить большее соответствие между потребностями рынка труда и предложением учреждений профессионально-технической подготовки. Слаженное функционирование системы информирования о ситуации на рынке труда также важно для выявления, мониторинга и прогнозирования потребностей в таких навыках и квалификациях, которые могут быть включены в систему профессиональной подготовки. Политика в сфере профессиональной подготовки в целом должна быть скоординирована и согласована с промышленной, отраслевой и торговой политикой, что позволит выявлять дефицит квалифицированной рабочей силы. На местном уровне первостепенным и важным шагом до начала профессиональной подготовки (прежде всего самозанятых лиц) является рыночный анализ местной экономики.

В Малави, Замбии и Танзании прилагаются усилия по согласованию предложения и спроса путем налаживания отношений с частным сектором. Были созданы национальные консультативные органы, которые позволяют системе профессионально-технической подготовки и обучения активнее реагировать на спрос, существующий на рынке труда. На Мадагаскаре проект МОТ, основанный на сборнике учебных материалов «Подготовка в целях наделения экономическими правами и возможностями сельских жителей» (TREE), дал возможность учитывать потребности промышленности, привлекая местных фермеров в международные производственно-сбытовые системы, связанные с экспортом овощей с высокой добавленной стоимостью.

■ **Расширение доступа к получению профессиональных навыков и квалификаций.** Необходимо, чтобы политические меры были направлены на преодоление финансовых и нефинансовых барьеров, которые ограничивают доступ к получению профессиональных навыков и квалификаций работникам неформальной экономики. Препятствия в виде высоких требований к поступлению, высокой платы за обучение, равно как и альтернативных издержек, связанных со стоимостью проживания во время учебы, можно преодолеть с помощью адресных стратегий, нацеленных на уменьшение масштабов бедности. Субсидии на профессионально-техническое обучение, компенсация транспортных расходов, активная политика на рынке труда с акцентом на профессиональную подготовку и переподготовку играют важную роль в сокращении затрат учащихся.

Важным нефинансовым барьером на пути развития профессиональных навыков и квалификаций является низкий уровень образования в неформальной экономике. Чтобы предоставить большему числу работников неформальной экономики доступ к совершенствованию профессиональных навыков и квалификаций и извлечению из них пользы, требуются инвестиции в базовое обучение и переподготовку, в том числе в развитие грамотности, а также в дополнительную подготовку. Короткие интенсивные подготовительные и дополнительные программы развития профессиональных навыков и квалификаций (включая грамотность,

Департамент по вопросам исследований и документации, №40 (Париж, АФД).

24 Murray, U. 2008. Gender and Skills Development : Practical experiences and ways forward (unpublished), Департамент МБТ по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства (Женева, МБТ).

навыки счета, лидерские и управленческие навыки, навыки поиска работы и безопасной жизнедеятельности, а также знания в области гигиены и безопасности труда) доказали свою эффективность в подготовке учеников к профессионально-техническим и специальным программам обучения и в развитии их способностей к непрерывному обучению и развитию.

В этом отношении MOT разработала важный инструмент, основанный на местных программах развития и нацеленный на создание новых экономических возможностей для неимущих и уязвимых групп населения, особенно в сельских районах. Инструмент профессиональной подготовки на местном уровне «Подготовка в целях наделения экономическими правами и возможностями сельских жителей» (CBT-TREE) позволяет жителям отдельных поселений выявлять экономические возможности, а также обеспечивает разработку и реализацию программ профессионально-технической подготовки и обучения на местном уровне, одновременно гарантируя поддержку по завершении курсов, которая, в том числе, охватывает освоение рынков или организацию кредитно-сберегательных групп. Инструмент TREE действует на нескольких уровнях: от микроуровня до уровня разработки политических решений и поддержки инициатив в области профессионально-технической подготовки на местном уровне. На микроуровне программа не только обеспечивает баланс между предложением и спросом на квалифицированных работников, но также учитывает возможность возникновения потребностей в ряде дополнительных навыков и квалификаций. Например, некоторые проекты TREE включают программы ликвидации неграмотности среди самозанятых женщин и повышения их уверенности в собственных силах. На других уровнях разработка и реализация программ профессиональной подготовки зачастую подразумевает проведение значительной работы по наращиванию потенциальных возможностей партнеров. Программа TREE стимулирует осуществление комплекса мер, в том числе оказание поддержки по завершении курсов в форме микрокредитования, консультативных услуг в области развития бизнеса и предоставления информации о состоянии рынка.²⁵

Программа TREE эффективно адаптируется в соответствии с потребностями каждого отдельного поселения. Например, при реализации проекта MOT/TREE в Пакистане проблема ограниченной мобильности женщин вне дома была решена путем организации обучения женщинами-специалистами на дому. Слушателям-мужчинам из сельских районов также предоставлялась поддержка в виде обеспечения их питанием и жильем. Изучение результатов обучения в Пакистане и на Филиппинах показало, что слушатели и ученики смогли применить новые навыки на практике и повысить свои доходы. На Филиппинах 94% опрошенных выпускников заявили, что благодаря программе подготовки TREE они получили доступ к нынешней работе. В Пакистане ликвидация неграмотности в рамках TREE в значительной степени расширило возможности участников воспользоваться профессионально-технической подготовкой. Проект TREE также был реализован на Шри-Ланке, Мадагаскаре, в странах Тихого океана, Буркина-Фасо и Нигере.

Проводимая MOT программа TREE стала продолжением общинных программ профессиональной подготовки (CBT), которые также основаны на активном участии местного населения. В Бангладеш проект CBT был адресован живущим в сельских районах женщинам и включал меры по укреплению доверия и распространению информации о гендерной проблематике, а также развитие технических и предпринимательских навыков. Разработке пакета мероприятий профессионально-технической подготовки предшествовала оценка состояния рынка. Кроме того, дополнительная поддержка по завершении подготовки сыграла важную роль в предоставлении женщинам возможностей открыть собственные предприятия. Программа профессионально-технической подготовки была разработана в виде модулей, а место и время проведения выбирались из соображений удобства для участниц. Небольшие субсидии на профессионально-техническую подготовку позволили стимулировать участие и покрыть транспортные расходы. В Камбодже в рамках программы CBT приоритетное внимание было уделено потребностям в области профессионально-технической подготовки и занятости, совместной разработке учебных курсов с НПО и частным сектором, подготовке учебных программ и преподавателей и отбору слушателей и учеников в сфере самозанятости. Гибкие условия программы включали как обучение

Анализ рынка: важнейший шаг, предвещающий профессионально-техническую подготовку

Анализ спроса на местном рынке или на местном уровне является важным шагом, который должен предшествовать началу любой профессионально-технической подготовки. Эта первичная мера позволяет избежать ситуаций, когда профессионально-техническая подготовка ориентирована исключительно на предложение и не соответствует спросу на рынке труда.

На местном уровне эффективность анализа рынка повышается в случае участия населения, что позволяет отдельным лицам и группам лиц определять услуги и товары, на которые существует спрос в местной экономике. Эти методы особенно важны для женщин, так как они позволяют им выйти за рамки традиционно «женских» профессий, таких как приготовление пищи и шитье, и обратить внимание на более прибыльные товары и услуги с большей добавленной стоимостью. «Женские» виды деятельности, как правило, характеризуются насыщенностью рынка и жесткой конкуренцией (ввиду того, что слишком много женщин занято в одной и той же сфере), низкой оплатой и неблагоприятными условиями труда. Анализ рынка может включать выявление таких звеньев производственно-сбытовых цепочек в отношении отдельных товаров и услуг, в которых можно увеличить добавленную стоимость уже существующих видов деятельности. Этот анализ в сочетании с гендерным анализом социального и культурного контекста с особым упором на повы-

²⁵ Capt, J. (2005). Доклад о совещании экспертов по теме «Развитие профессиональных навыков в интересах обеспечения экономических прав и возможностей посредством методологии обучения местных сообществ». Тоба (Япония), 22-24 февраля, 2005 г.

шение информированности населения является крайне важным инструментом стратегий профессионально-технической подготовки и обучения, стимулирующих занятость женщин в тех видах деятельности, где преобладают мужчины. Отсутствие таких инструментов может вести к маргинализации женщин, пытающихся найти для себя новые занятия.

MOT располагает рядом инструментов, облегчающих анализ спроса на конкретные навыки и квалификации или профессии, особенно на местном уровне. Они включают сборник учебных материалов TREE («Подготовка в целях наделения экономическими правами и возможностями сельских жителей»), механизмы местного экономического развития, а также «Руководство по экономическим возможностям для групп женщин-предпринимателей».

Инновации в организации профессиональной подготовки часто сочетают проведение аудиторных занятий с обучением на предприятии, что позволяет объединить теоретические и практические знания, а также включить в программы обучения мобильные образовательные модули и предоставить возможность дистанционного обучения, что особенно важно для населения отдаленных или сельских районов.

на базе центров профессионально-технической подготовки, так и краткосрочные мобильные курсы. Кроме того, профессионально-техническая подготовка открывала доступ к микрофинансированию. Последующие исследования показали, что для 5500 человек, записавшихся на курсы, процент отсева составил всего 0,4%, при этом 77% выпускников нашли работу по завершении подготовки (в основном как самозанятые работники). На Филиппинах свойственный проектам СВТ подход дал начало местной программе профессионально-технической подготовки и развития предпринимательства (CBTED), которая стала нормативной программой национальной организации развития профессиональных навыков TESDA. Значение проведения экономического исследования до начала подготовки получило широкое признание, и такое исследование было включено во все программы профессионально-технической подготовки и обучения. Программа CBTED в первую очередь осуществляется на муниципальном уровне благодаря сотрудничеству правительственных учреждений и НПО.²⁶

■ **Улучшение организации профессионально-технической подготовки.** Необходимо, чтобы системы профессионально-технической подготовки и обучения отличались разнообразием и гибкостью и учитывали, что даже если овладение профессиональными навыками является длительным процессом, наибольшую эффективность зачастую демонстрируют краткосрочные курсы, особенно если они сопровождаются предоставлением поддержки по их завершении. Инновации в организации профессионально-технической подготовки часто сочетают проведение аудиторных занятий с обучением на предприятии, что позволяет объединить теоретические и практические знания, а также включить в программы обучения мобильные образовательные модули и предоставить возможность дистанционного обучения, что особенно важно для населения отдаленных или сельских районов. Учебные методы и программы в форме модулей, ориентированные на активное участие слушателей, особенно актуальны для неграмотного или малообразованного населения. Демонстрационные методики и посещение предприятий, обучение на базе производства и дистанционное обучение должны дополняться получением теоретических знаний, которые способствуют более глубокому пониманию осваиваемого ремесла и содействуют диверсификации и инновациям. При необходимости учебная программа может быть пересмотрена и унифицирована, что позволяет добиться единообразия процесса освоения навыков и квалификаций. Описанная выше программа TREE включает в себя ряд педагогических методов и приемов, обеспечивающих широкое участие слушателей.

■ **Обеспечение справедливых результатов.** Учитывая, что женщины обладают гораздо более ограниченными базовыми навыками и квалификациями, инвестиции в начальное образование имеют решающее значение для девочек. Многие страны разработали системы стимулирования, побуждающие родителей девочек отправлять их учиться в школу. Целый ряд мер, в том числе обусловленные социальные пособия для матерей, стипендии, предоставление продуктов питания, программы школьного питания, предоставление бесплатных учебников и школьной формы, школьные лагеря перед началом учебного года и адаптационные курсы, позволяют расширять доступность школьного образования для девочек. Существование в некоторых поселениях субсидированных детских дошкольных учреждений освободило многих девочек от бремени ухода за братьями и сестрами. В то же время курсы безопасности жизнедеятельности для матерей-подростков позволили им продолжить обучение. Для взрослых женщин решающую роль в получении доступа к возможностям развития навыков и квалификаций играет преодоление барьеров, связанных с выполнением домашних обязанностей. Предоставление услуг по уходу за детьми на время прохождения профессионально-технической подготовки, выделение субсидий, компенсация транспортных расходов, гибкое расписание и выбор места проведения курсов, а также мобильные группы профессиональной подготовки и обучение на дому женщин с ограниченными возможностями доказали свою эффективность в различных условиях.

Решение проблемы сегментации рынка труда, гендерного разрыва в оплате труда и профессиональной сегрегации в неформальной и формальной экономике требует реализации ряда параллельных стратегий, включающих профессио-

26 Naan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (неопубликованная работа). Департамент МБТ по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства, МБТ, Женева.

нальную ориентацию с учетом самых востребованных навыков и квалификаций, пересмотр учебных программ и курсов профессионально-технической подготовки, постановку целей по достижению гендерного баланса среди участников и серьезную работу, направленную на повышение уровня информированности работодателей, в том числе мастеров-наставников и широкой общественности. Для обеспечения эффективности профессионально-технической подготовки в сфере нетрадиционных навыков и квалификаций необходимо в первую очередь проведение тщательного изучения спроса, а также длительной и непрерывной информационно-пропагандистской деятельности на уровне поселений и учреждений для того, чтобы обеспечить поддержку женщин в исполнении новых экономических ролей. В тех странах, где гендерные отношения носят ярко выраженный ограничительный характер, развитие нетрадиционных навыков должно проводиться с особой осторожностью и в сотрудничестве с широкой общественностью, что позволит избежать социальной изоляции обучающихся женщин.

Ряд проектов MOT, в том числе упомянутые выше проекты TREE, ставили своей целью решение этих проблем как путем повсеместного учета гендерных вопросов (меры разрабатываются таким образом, чтобы учитывать различия в положении, потребностях и воздействии программ на мужчин и женщин), так и на основе гендерно-ориентированного подхода (меры по возможности разрабатываются таким образом, чтобы улучшить положение представителей наиболее уязвимого пола). Проект MOT по обеспечению достойной занятости женщин (DEW) в Индии был адресован бедным и неграмотным женщинам. Предлагался ряд модулей по развитию навыков и квалификаций, в том числе навыки безопасной жизнедеятельности и предпринимательские навыки, гигиена и безопасность труда женщин, гендерное равенство, юридическая грамотность, меры укрепления доверия и лидерские навыки. Вспомогательная поддержка по завершении курсов включала в себя налаживание связей с работодателями, предприятиями, рынками, банками, учреждениями микрофинансирования и национальными службами занятости. В некоторых случаях были организованы тренинги по развитию нетрадиционных навыков.²⁷

Часто женщинам необходима помощь для расширения масштабов экономической деятельности и перехода к более прибыльной и востребованной деятельности. Согласно оценкам ранней стадии осуществления проекта MOT по развитию предпринимательства среди женщин-инвалидов в Эфиопии (DEWD), женщины, как правило, выбирали одни и те же виды деятельности в пищевой промышленности с низким уровнем доходов. В ходе реализации последующих этапов проекта, основанных на результатах проведенной с участием населения оценки рынка, женщины смогли выбрать более доходные экономические возможности на родине.²⁸

Молодежь. В ряде стран предпринимаются активные шаги по предоставлению другим уязвимым группам населения, например, молодежи и инвалидам, возможностей совершенствовать свои навыки и квалификации. В частности, национальный центр для инвалидов в Тринидаде и Тобаго предлагает двухлетние программы профессионально-технической подготовки и обучения широкому спектру специальностей, утвержденным национальным экзаменационным советом при министерстве образования. Помимо технических навыков учебные программы включают навыки счета, обучение грамотности, информационным технологиям, навыкам самостоятельной жизни, а также базовые навыки, повышающие возможности трудоустройства инвалидов на рынке труда. Прежде чем начать работу в местных компаниях, выпускникам предлагается пройти прог-

Профессиональная подготовка в области нетрадиционных навыков требует активной информационно-пропагандистской работы на местном уровне и среди работодателей до и во время подготовки.

27 По последнему элементу были достигнуты противоречивые результаты. В то время как женщинам, прошедшим профессионально-техническую подготовку по развитию традиционных навыков, было относительно проще найти работу или реализовать свои товары, женщины, прошедшие подготовку в области нетрадиционных навыков, столкнулись с проблемами в поисках работы. Для многих женщин, прошедших подготовку в качестве сантехников или водителей такси возможности трудоустройства сводились к нулю из-за отношения к ним работодателей и населения. Одним из факторов стало также ограниченное объединение слушательниц курсов в производственные группы и кооперативы. Такие проблемы можно преодолеть, проводя активную информационно-пропагандистскую работу на местном уровне, анализируя состояние рынка до начала подготовки, а также путем нахождения точек соприкосновения между заведениями профессионально-технической подготовки, мелкими работодателями и учреждениями рынка труда.

28 Murray, U. 2008. Gender and Skills Development : Practical experiences and ways forward (неопубликованная работа), Департамент МБТ по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства (Женева, МБТ).

рамму ученичества или повышения квалификации. Более 55% выпускников находят работу на рынке труда, а некоторые открывают собственные предприятия.²⁹

В Камбодже благодаря проекту по сокращению масштабов бедности на основе взаимного обучения (APPT) люди с ограниченными возможностями могут пройти подготовку на предприятиях. Учебные методы основываются на практическом обучении и опираются на результаты анализа рынка, что позволяет избежать насыщения в отдельных нишах экономической деятельности.³⁰

В городских районах Сомалиленда и Пунтленда система развития образования девушек и молодых людей (SEIGYM) при поддержке Африканского фонда деятельности в области образования использовала ваучеры для стимулирования находящейся в уязвимом положении молодежи развивать навыки чтения и трудовые навыки. Эти ваучеры позволили уязвимым группам молодежи оплатить курсы ликвидации неграмотности и освоения навыков счета до начала профессиональной подготовки с целью трудоустройства (для плотников, инструкторов по вождению, маляров, портных и медицинских сестер). Ваучеры предоставлялись только при условии выдачи учебным заведением сертификата о прохождении подготовки. Около 5 тыс. девушек и юношей из северных районов Сомали прошли отбор и получили ваучеры на прохождение курсов по собственному выбору, например, курсов повышения общей или компьютерной грамотности.³¹

В Южной Африке и Чили были разработаны руководящие принципы и процедуры по признанию навыков, полученных в неформальной экономике.

Совершенствование неформальной системы ученичества – справочное руководство для Африки

В 2012 году МОТ опубликовала новый пакет документов по укреплению систем неформальной подготовки в форме ученичества. Этот пакет включают подробные практические рекомендации по преодолению некоторых недостатков упоминавшейся в этой главе неформальной системы ученичества, связанных с финансированием, контролем качества, укреплением гендерного равенства и связей с формальной экономикой.

Для ознакомления с этой публикацией см. http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_171393/lang-en/index.htm

■ **Признание уже полученной подготовки.**³² Важнейшей проблемой для работников и предпринимателей неформальной экономики остается то, что их навыки не находят признания в формальной экономике. Это затрудняет их интеграцию на формальном рынке труда или в системах формальной профессионально-технической подготовки и обучения. Квалификационное ведомство Южной Африки разработало руководящие принципы и процедуры для признания уже полученной подготовки, которые были включены в национальные квалификационные требования. Они охватывают систему оценки, обратной связи и управления качеством. Кроме того, были разработаны планы для конкретных отраслей, включающие систему проверки навыков и организацию программ повышения квалификации. Некоторые из этих отраслевых планов были специально разработаны для неформальной экономики с тем, чтобы облегчить переход к формальной системе отношений.³³ В Чили в рамках программы «Второй шанс» были разработаны краткосрочные курсы с гибким расписанием, призванные облегчить выход на формальный рынок труда. Программа Chilecalifca, запущенная в 2002 году, была нацелена на расширение сферы охвата системы школьного образования и технической подготовки, а также на совершенствование национальной системы аттестации навыков и квалификаций и систем информирования о состоянии рынка.³⁴

29 МОТ 2008. Профессиональные навыки, способствующие росту, производительности, занятости и развитию, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

30 Там же.

31 http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/report/ch_3.htm <http://www.africaeducationaltrust.org/africa.html>

32 Следует, тем не менее, отметить, что опыт в области признания пройденного ранее обучения на настоящий момент носит противоречивый характер, особенно в контексте национальных квалификационных требований. Многие системы признания уже полученной подготовки или навыков остаются громоздкими и дорогостоящими; большинство существующих систем не охватывает широких масс населения; во многих странах нет доказательств использования этих систем работодателями. Например, см. Allais, S. 2010. The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries, Департамент МБТ по вопросам профессиональных навыков и возможностей трудоустройства (Женева, МБТ).

33 МОТ 2008. Профессиональные навыки, способствующие росту, производительности, занятости и развитию, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

34 Там же.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

Рекомендация 2004 года о развитии людских ресурсов (195)

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R195>

МОТ 2000. Заключения о подготовке и развитии людских ресурсов, Международная конференция труда, 88-я сессия, Женева, 2000 г.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc88/resolutions.htm#III>

МОТ 2002. Резолюция и заключения о достойном труде и неформальной экономике, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

МОТ 2008, Заключения о профессиональных навыках, способствующих росту, производительности, занятости и развитию, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103457/lang--en/index.htm

Соответствующие публикации

МОТ 2007. Apprenticeship in the informal economy in Africa Workshop report. Женева, 3-4 мая 2007 г. Сектор занятости.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/report/report1.pdf>

МОТ 2008. Профессиональные навыки, способствующие росту, производительности, занятости и развитию, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_092054.pdf

Liimateinen, Marjo-Riitta, 2002. Training and skills acquisition in the informal sector: A literature review Skills Working Paper no.9, Infocus Programme on Skills, Knowledge and Employability (Женева, МБТ).

<http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/literature.pdf>

Murray, U. 2008. Gender and Skills Development : Practical experiences and ways forward (unpublished), Департамент МОТ по вопросам профессиональных навыков и возможностям трудоустройства (Женева, МБТ).

Nübler, I. et.al.(2009). Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania, Департамент МОТ по вопросам профессиональных навыков и возможностям трудоустройства, Employment Sector Working Paper No.32 (Женева, МБТ).

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_110481/lang--en/index.htm

Palmer, R. 2008, Skills and Productivity in the informal economy, Employment Sector Working Paper No.5 2008 (Женева, МБТ).

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp5.pdf>

Walther, R. 2008. Towards a renewal of apprenticeship in West Africa, Agence Francaise de Développement (AFD), Département de la Recherche Notes et Documents, N° 40 (Paris, AFD).

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-et-documents/40-notes-documents-VA.pdf>

Пособия и руководства

МОТ (без даты). The Know About Business (KAB) programme.

<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/whatwedo/kab.htm>

МОТ 2002. Guide for training Women Economic Groups, ILO Geneva

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/policies/retool.htm>

ILO 2007. Start Your Waste Recycling Business Technical Handouts

http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/technical_handouts.pdf

МОТ (без даты). Gender and Entrepreneurship Together: GET Ahead for Women in Enterprise. Job Creation and Enterprise Development Department Small Enterprise Development Programme WED Fact Sheet 3. Женева, МБТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111368.pdf

MOT (без даты). Women's Entrepreneurship Development (WED) Capacity Building Guide. Job Creation and Enterprise Development Department Small Enterprise Development Programme WED Fact Sheet 2. Женева, МБТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111367.pdf

MOT (без даты). Women Entrepreneurs' Associations (WEA) Capacity Building Guide. Job Creation and Enterprise Development Department Small Enterprise Development Programme WED Fact Sheet7. Женева, МБТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111372.pdf

MOT 2008. Training for Rural Economic Empowerment (TREE), Женева, МБТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-suva/documents/publication/wcms_155854.pdf

MOT 2012. Upgrading Informal Apprenticeships: A Resource Guide for Africa, Женева, Швейцария.

MOT 2012. Upgrading Informal Apprenticeships: A Resource Guide for Africa, (Женева)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_171393.pdf

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт департамента MOT по вопросам профессиональных навыков и возможностям трудоустройства
<http://www.ilo.org/skills/lang--en/index.htm>

Ссылки

Aggarwal, A.; Hofmann, C.; Phiri, A. 2010. A study on informal apprenticeship in Malawi, Employment Report No. 9, Департамент MOT по вопросам профессиональных навыков и возможностям трудоустройства, Decent Work Team for Eastern and Southern Africa (Женева, МБТ).

Allais, S. 2010. The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries, Департамент MOT по вопросам профессиональных навыков и возможностям трудоустройства (Женева, МБТ).

Capt, J. (2005). Report on the Experts Meeting on "Skills Development for Economic Empowerment using the Community-Based Training Methodology". Chiba, Japan, 22-24 February, 2005 г.

Gallart, MA. Skills, Productivity and Employment Growth The case of Latin America. EMP/ SKILLS Working Paper No. 7, Женева, 2008 г.

Haan, H. (unpublished). Training for Work in the Informal Economy Skills and Employability Department, (Женева, МБТ).

Haan. 2006. Training for work in the informal micro-enterprise sector, UNESCO/UNEVOC, Dordrecht.

MOT 2007. Apprenticeship in the informal economy in Africa Workshop report Geneva, 3-4 May 2007. Сектор занятости МБТ.

MOT 2008. Профессиональные навыки, способствующие росту, производительности, занятости и развитию, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

Liimateinen, Marjo-Riitta, 2002. Training and skills acquisition in the informal sector: A literature review Skills Working Paper no.9, Infocus Programme on Skills, Knowledge and Employability, МБТ, Женева.

Mitra, A 2002. Training and skill formation for Decent Work in the informal sector: Case Studies from India Skills Working Paper no.8 , Infocus Programme on Skills, Knowledge and Employability, МБТ, Женева.

Nübler, I. et.al.(2009). Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania, Департамент MOT по вопросам профессиональных навыков и возможностям трудоустройства, Employment Sector Working Paper No.32 (Женева, МБТ).

Nübler, I 2007. Apprenticeship: A Multidimensional Approach, ILO workshop on Apprenticeships in the West African Region, 3-4 May.

Palmer, R. 2008. Skills and Productivity in the informal economy, Сектор занятости, Sector Working Paper No.5 2008 (Женева, МБТ).

Silveira, S. and Anaclara Matosas. Género y economía informal en América Latina. Nuevos retos y respuestas posibles desde las políticas de formación para el trabajo. Boletín Cinterfor. No 155.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности

Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование



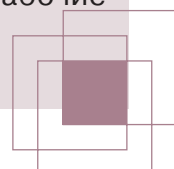
Международная
организация
труда



Прилавок на рынке в Мадрасе, Индия.

7.3 МИКРОФИНАНСИРОВАНИЕ: ЦЕЛЕВЫЕ СТРАТЕГИИ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ВЫХОДУ ИЗ НЕФОРМАЛЬНОСТИ

■ Микрофинансирование может оказать значительную поддержку переходу к формальной экономике посредством как предоставления стимулов к выходу из неформальности, так и их выявления внутри системы контроля. Их преимущества связаны с гибкостью и доступностью для малообеспеченного населения и одновременно регулируемостью. МФУ, что немаловажно, могут поддержать доступ неформальных операторов к новым рынкам и возможностям повышения доходов и являются, таким образом, привлекательными партнерами для операторов неформальной экономики, стремящихся к росту. Зачастую МФУ также обладают тем преимуществом, что не требуют предоставления официально оформленной собственности в залог выдаваемого кредита и в меньшей степени опираются в своей работе на письменные документы, нежели формальные финансовые учреждения. Кроме того, изначальная ориентированность МФУ на сокращение масштабов бедности позволяет им одновременно достигать цели справедливости и цели эффективности, в том числе создавать рабочие места, повышать защищенность населения и содействовать расширению прав путем организации различных групп.



ГЛАВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- Микрофинансирование и неформальность
- Роль микрофинансирования в предупреждении рыночных сбоев
 - Правовая форма
 - Операционные издержки
 - Информационная асимметрия
 - • Заменители залога
 - • Переход к формализации посредством оформления документов
- Оценка воздействия на экономические и социальные показатели
- Проблемы устойчивости

■ **Микрофинансирование и неформальность.** Микрофинансирование как сектор быстро развилось по всему миру и получило широкое признание в качестве надежного инструмента борьбы против финансовой изоляции малообеспеченных сообществ. Микрофинансирование как стратегия сокращения масштабов бедности привлекает интерес по ряду причин: быстро достигается массовый и контролируемый эффект; его можно оценить и измерить; его масштабы можно быстро увеличить; микрофинансирование можно точно адресовать бедным, а иногда и нищим слоям населения; оно позволяет пустить в оборот финансовые ресурсы местной экономики (в отличие от программ сокращения масштабов бедности, основанных на грантах или социальных выплатах). Но, прежде всего, микрофинансирование расширяет возможности: оно служит катализатором объединения в организации, но в то же время малообеспеченное население рассматривается как автономные, ответственные граждане, которые должны и хотят самостоятельно нести ответственность за свою жизнь.

Общепризнанно, что микрофинансирование оказывает положительное воздействие на стабилизацию уровня доходов самозанятых работников и микропредприятий неформальной экономики, однако гораздо меньше известно о влиянии микрофинансирования на стимулирование выхода из неформальности. Здесь, вероятно, существуют выраженная связь, поскольку кредитные, депозитные и другие соглашения об оказании банковских услуг содержат элементы формальной экономики, но при этом они не столь сложны, как традиционные банковские услуги. Кроме того, в целях обеспечения собственного роста микрофинансовые учреждения призывают своих клиентов развиваться и переходить от добывания средств к существованию к созданию настоящих микропредприятий, а затем – к созданию малых и средних предприятий.

Интерес МОТ в этой связи обусловлен тем фактом, что выход из неформальности, по сути, тесно связан с Программой достойного труда. Это имеет последствия для зарплаты работников с точки зрения фонда оплаты труда микропредпринимателей. Более высокий заработок дает больший запас прочности в плане защиты от рисков. Кроме того, переход к формальности способствует созданию безопасных условий труда; он помогает обеспечить честный и справедливый доступ к возможностям в сфере занятости и содействует искоренению детского труда и ликвидации рабства. Во всех вышеперечисленных случаях микрофинансирование может играть важную роль,¹ создавая стимулы для выхода из неформальной экономики.

¹ В свете появляющихся эмпирических данных в ноябре 2005 года Административный совет МБТ поручил Бюро изучить возможности систематического включения в вопросы микрофинансирования в деятельность, направленную на обеспечение достойного труда.

Что такое микрофинансирование

Микрофинансирование подразумевает предоставление малообеспеченным слоям населения, очень часто женщинам, таких финансовых услуг, как сбережения, кредитование, страхование и денежные переводы. Отличие микрофинансирования от традиционного финансирования состоит в его цели, т.е. обслуживать неимущие слои населения – и всех тех, кто не может быть охвачен формальным финансовым рынком – посредством устойчивых в финансовом отношении микрофинансовых учреждений. К примеру, большинство банков не ориентируется на предоставление услуг бедным слоям населения, и у них нет социальной миссии. Микрофинансирование, напротив, является воплощением жизнестойкости принципов справедливости и эффективности.²

В мире, где большинство частных предприятий нанимает не более десяти работников и где широко распространена самостоятельная занятость, микрофинансирование облегчает доступ к активам, необходимым малым субъектам экономики для развития собственных предприятий и выхода на рынки. Значительное число работников по всему миру занято неформальной деятельностью. Именно

² МОТ 2002. "Microfinance for employment creation and enterprise development." GB.285/ESP/3. Комитет по занятости и социальной политике, Административный совет. Женева: Международное бюро труда.

этим клиентам, работающим в неформальной экономике, адресованы услуги микрофинансовых учреждений (МФУ).

Микрофинансирование влияет на:

- Создание рабочих мест благодаря продуктам, облегчающим осуществление малых инвестиций в основной и оборотный капитал (например, кредиты, капитал, лизинг, гарантии).
- Снижение уязвимости благодаря продуктам, стабилизирующим уровень доходов тех, кто находится на грани прожиточного минимума (в частности, благодаря сбережениям, экстренным ссудам и страховым продуктам).
- Расширение прав и возможностей путем объединения в организации различных групп, которые тем самым обретают голос.

Сами же МФУ заинтересованы в преодолении дефицита достойной занятости среди своих клиентов. Причина заключается в том, что это один из способов противодействовать антирекламе, создаваемой спорами о чрезмерно высоких ставках кредитования и агрессивных методах взыскания задолженности. В Боливии, Мексике, Индии, Бангладеш и многих других странах МФУ подвергаются критике из-за завышенных, с точки зрения общественности, процентных ставок и «эксплуататорских» и «ростовщических» методов работы. Поэтому МФУ необходимо достичь осязаемого и массового эффекта для повышения уровня благосостояния своих клиентов, например, помогая родителям отправить детей в школу, облегчая оплату оказанных клиентам медицинских услуг за счет остатков на сберегательных счетах или расширяя доступ клиентов к формальной экономике. Другая причина заинтересованности МФУ в оказании поддержки процессу формализации связана с тем, что при выходе из неформальности положение клиентов становится более прозрачным для МФУ и, следовательно, сопряжено с меньшим риском.

■ **Роль микрофинансирования в предупреждении рыночных сбоев.** Поставщики формальных финансовых услуг не могут напрямую сотрудничать с надомными работниками и микропредприятиями ввиду очень малого объема производимых ими операций. Другим препятствием является отсутствие правовой формы, позволяющей разобраться в ситуации с правами собственности.³

- **Правовая форма.** От незарегистрированных малых предприятий обычно не требуется предоставление финансовой отчетности. Они не могут дать залог, который необходим инвесторам или кредиторам для предоставления гарантий на случай дефолта.⁴ Таким образом, выполнение малым предприятием своих обязательств зависит от единственного лица – самого предпринимателя, что повышает степень риска для кредиторов. Многие семейные предприятия также демонстрируют сугубо личное и собственническое отношение к своему бизнесу, из-за чего они не хотят отдавать долю собственности деловым партнерам и обсуждать с ними принятие решений. Это ослабляет их позиции и затрудняет доступ к получению кредитов.
- **Операционные издержки.** Важнейший фактор, сдерживающий доступ к рынкам, связан с функционированием самих финансовых рынков. Для деятельности финансовых рынков крайне важен доступ к информации об уровне рисков и доходности. Сбор и обработка точной информации о клиентах и предлагаемых ими проектах сопряжены с затратами. Затраты банков на обработку одной кредитной заявки, как правило, фиксированы и не зависят от размера кредита. Поэтому финансовые учреждения стремятся к проведению более крупных и лучше обеспеченных операций. Даже в развитых странах средний стартовый капитал частных лиц, пытающихся решить проблему безработицы путем создания собственного бизнеса (6 тыс. фунтов стерлингов в Соединенном Королевстве, 22 тыс. евро в Ирландии, 25 тыс. евро в Германии, 23 тыс. евро во Франции, 12 тыс. канадских долларов в Канаде), с точки зрения банков, не всегда достаточно велик.
- **Информационный дисбаланс.** Кредиторы и инвесторы считают, что у них недостаточно информации о финансовой истории предпринимателя и его намерениях, чтобы принять взвешенное решение. Кроме того, собственники мелких предприятий не ведут надлежащий бухгалтерский учет и не готовят финансовую отчетность, что только уменьшает степень доверия к предоставляемой ими информации.

3 MOT 2002. "Microfinance for employment creation and enterprise development." GB.285/ESP/3. Комитет по занятости и социальной политике Административный совет. Женева: Международное бюро труда.

4 V.Balkenhol and H.Schütte, Collateral, collateral law and collateral substitutes, Social Finance Working Paper no 24, 2nd edition, 2004.

В отличие от банков, МФУ имеют больше свободы для защиты своих кредитных портфелей. Именно поэтому микрофинансирование столь привлекательно для тех, у кого нет прав собственности на имущество или землю. Одним из подходов, применяемых МФУ для снятия ограничений в связи с отсутствием залога, является использование заменителей залога.

- **Заменители залога.** В отсутствие активов с правом собственности, которое может быть доказано в суде, социальные обязательства по погашению кредита накладываются солидарной ответственностью, личными гарантиями, залогом движимого имущества домашнего хозяйства, драгоценностей и других ценностей. В отличие от традиционных форм залогового обеспечения в случае ликвидации актива его остаточная наличная стоимость либо незначительна, либо бессмысленна для целей обращения взыскания. Такое замещение традиционного залога является одной из отличительных особенностей микрофинансирования.

Солидарная ответственность стратегически применяется некоторыми МФУ для охвата малообеспеченных и менее формализованных клиентов (RCPB в Буркина-Фасо, OTIV на Мадагаскаре). Механизм солидарной ответственности эффективен по причине давления со стороны окружения и помогает, в первую очередь, сократить объем просроченных ссуд. Это же социальное давление можно применять для того, чтобы клиенты сами интересовались низкокзатратными способами улучшения условий труда, такими как искоренение детского труда или условий труда, опасных для здоровья. Драгоценности, бытовая техника и другие заменители залога принимаются МФУ CVEVA в Мали исключительно для малых операций. Соглашаясь принять определенную бытовую технику и настаивая на ее передаче в качестве залогового обеспечения, МФУ получают информацию о предприятии, принадлежащем домашнему хозяйству. Большинство финансовых кооперативов требуют предварительного внесения определенной суммы на депозитный счет.

Однако некоторые МФУ постепенно отходят от практики применения заменителей залога. МФУ, осуществляющие как индивидуальные, так и групповые операции, все чаще принимают более традиционные виды залога для индивидуальных операций, но продолжают использовать солидарную ответственность при проведении групповых операций. Чем больше объем кредита, тем больше вероятность использования традиционных вариантов залогового обеспечения.

- **Переход к формализации посредством документирования.** Другой вариант решения проблемы нехватки информации о клиенте связан с поощрением подачи клиентами документов, что дает им право на получение более крупного кредита. В документах содержится информация о клиенте, и чем больше такой информации, тем безопаснее операция. Формализация также представляет собой дополнительный рычаг, обеспечивающий соблюдение клиентами нормативных правил.

Например, правительство Бразилии стимулировало регистрацию микропредпринимателей путем упрощения системы уплаты налогов.⁵ Египетская МФУ Alexandria Business Association (ABA) связывает получение последующих кредитов с поэтапным ужесточением требований к документации, тем самым поддерживая постепенный выход заемщиков из неформальной экономики.

С МФУ связаны некоторые серьезные проблемы, в частности, качество создаваемых в результате их деятельности рабочих мест. Обеспокоенность в связи с качеством создаваемых рабочих мест все больше охваты-

⁵ Jose Mauro de Morais, Credit support program for micro, small and medium enterprises in Brazil, Конференция ОЭСР Бразилия, март 2006, p. 26.

вает сектор микрофинансирования. Крупные сети микрофинансирования указывают на ожидаемый рост занятости в качестве одного из ключевых результатов своих программ. Например, МФУ Opportunity International заявило о создании в 2004 году более 1,2 млн рабочих мест по всему миру.⁶ Оно в первую очередь предоставляет услуги самозанятым и работающим на дому, многие из которых являются самостоятельными предпринимателями, привлекающими семейных работников на безвозмездной основе. Хотя клиенты и могут влиять на рост занятости, создаваемые рабочие места далеко не всегда являются стабильными и оплачиваемыми и, обеспечивают полную занятость. В основном это неоплачиваемые рабочие места для членов семьи. Более того, рабочие места в неформальной экономике часто не соответствуют нормам: работа на них часто непродуктивна, плохо оплачивается, не признается и не защищается законом, не охватывается системой социальной защиты и не гарантирует экономическую безопасность. Накопленные на данный момент эмпирические данные указывают на то, что услуги, предоставляемые МФУ, в основном стимулируют рост спроса на неоплачиваемые рабочие места для членов семьи, детей, учеников-подмастерьев, поденных работников и в меньшей степени стимулируют занятость по найму. Это может быть вызвано низкой поддержкой роста производительности, что связано с предоставлением микрокредитов для микропредприятий, которые заняты добыванием средств к существованию.

Среди основных проблем, стоящих перед МФУ, – качество создаваемых в результате их деятельности рабочих мест.

- **Оценка воздействия на экономические и социальные показатели.** Если не считать информации о частных случаях, сведений о воздействии микрофинансирования по-прежнему недостаточно. Это обусловлено тем, что средний клиент МФУ – это домашнее предприятие, в рамках которого сложно отслеживать такие изменения в сфере занятости как преобразование сезонных рабочих мест в источник постоянной занятости, низведение работы по найму до занятости в форме ученичества или прекращение школьного образования детей с целью устройства их на работу.

Домашние предприятия – это «черный ящик» с легко взаимозаменяемыми финансовыми ресурсами, которые домохозяйство и предприятие зарабатывает и тратит на инвестиции, сбережение и потребление. Цели столь сложного образования как домашнее предприятие также сложны: домашние предприятия стремятся к получению прибыли, управлению рисками и обеспечению защиты от колебаний уровня доходов посредством диверсификации их источников и наращивания человеческого капитала в долгосрочной перспективе путем обучения и заботы о здоровье работников.⁷

Существуют методологические трудности определения воздействия микрофинансирования на занятость:

- Изменения в сфере занятости – это **косвенный эффект**, опосредованный решениями клиента, а не МФУ-кредитора. Поэтому сложно говорить

6 Opportunity International UK Annual report 2004, p. 7.

7 **Получение дохода:** наиболее распространенный подход заключается в предоставлении услуг микрофинансирования (кредитных, капитальных, лизинговых, платежных продуктов и гарантий) для начала или развития приносящей доход деятельности в рамках микропредприятия. Это позволяет предпринимателям наращивать активы и создавать и поддерживать рабочие места. **Управление рисками и преодоление уязвимости:** микрофинансирование также играет важную роль в преодолении рисков и смягчении их последствий для незащищенных лиц. За счет предоставления необходимых финансовых услуг по управлению рисками, таких как сбережения, экстренные займы, а иногда и страховые продукты, микрофинансирование помогает уязвимым группам населения стабилизировать уровень доходов и потребление и, таким образом, защититься от невзгод, вызванных непредвиденными расходами и истощением источников дохода. **Расширение прав:** различные механизмы микрофинансирования (например, групповое кредитование, привлечение сбережений и т.д.) позволяют отдельным лицам брать на себя финансовую ответственность за собственную жизнь и таким образом укреплять социальный капитал и расширять права людей, в особенности женщин. Заголовки в библиографическом списке, представленном J.D. von Pischke в разделе об эффекте кредитования, показывают, что предпочтительными показателями аналитиков являются расширение прав, управление рисками и проблемы общинного уровня. J.D. von Pischke, Poverty, Human development and Financial Services, UNDP Occasional Papers 25, New York, 1999.

о том, являются ли изменения в сфере занятости результатом самого микрофинансирования или других факторов.

- **Сдвиги и эффект замещения**, происходящие между различными формами оплачиваемой и неоплачиваемой занятости внутри домашнего предприятия, в основном скрыты.
- Сдвиги в спросе на рабочую силу не обязательно ведут к росту качества занятости. Если ссуда позволяет родителям получить дополнительный доход, достаточный для того, чтобы вернуть ребенка в школу, то можно говорить о том, что она повысила качество занятости всего домашнего предприятия. Но кредит может также привести к ситуации, в которой члены семьи будут вынуждены работать, а дети, вместо того чтобы ходить в школу, будут проводить больше времени за работой.
- **Проблемы устойчивости.** Устойчивость представляет собой еще одну проблему, стоящую перед МФУ. Поскольку лишь немногие виды микропредпринимательской деятельности обладают потенциалом накопления капитала, повышения производительности, увеличения активов и оборотов, а также создания в дальнейшем рабочих мест для наемных работников, некоторые МФУ решают сосредоточить силы на таких ориентированных на рост микропредприятиях или сразу начинают искать нишу в секторе мезофинансирования, то есть предоставлять финансовые услуги МСП. Преимущество для МФУ состоит в увеличении высоких доходов при низких операционных издержках; клиентская база диверсифицируется и появляется возможность предложить новые услуги, такие как долгосрочное инвестиционное финансирование, лизинг и перекрестное субсидирование убыточных направлений бизнеса. Например, по оценкам работающего в Сенегале МФУ African Capacity Enhancement Program (АСЕР), из 20 тыс. активных заемщиков более 1 тыс. обладают потенциалом роста. МФУ предложило новую схему АСЕР-РМЕ⁸, которая предназначена для займов в размере до 34 тыс. долларов США. В 2002 году в рамках программы действий в интересах развития и финансирования микропредприятий (АДЕФИ), осуществляемой при поддержке Французского Агентства по развитию, на Мадагаскаре началась программа среднесрочного инвестиционного кредитования малых и средних предприятий в целях оказания услуг перекрестного субсидирования для самых бедных. Недавно в Буркина-Фасо сеть кооперативных банков Rйseau des Caisses Populaires du Burkina (RCPB) открыла Центр финансирования предпринимателей, работа которого нацелена на удовлетворение потребностей МСП.

Устойчивость – основная проблема, с которой сталкиваются микрофинансовые учреждения.

8 African Capacity Enhancement Program – Petites et Moyennes Entreprises.



Молодые женщины, обсуждающие условия кредита, Боливия.

ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПОДХОДЫ К РАСШИРЕНИЮ ДОСТУПА К ФИНАНСИРОВАНИЮ

- Обслуживание потребностей, связанных с защитой (и производством) в неформальной экономике
- Микрострахование
- Освобождение от трудовой кабалы
- Интеграция, борьба с дискриминацией, предоставление равных возможностей
- Создание оплачиваемых рабочих мест
- Условия труда
- Выявление целевых групп
- «Умное» субсидирование: разрешение дилеммы «бедность–устойчивость»
- Сочетание финансовых и нефинансовых услуг
- Роль банков и государственных органов

■ **Обслуживание потребностей, связанных с защитой (и производством) в неформальной экономике.** В течение последних 30 лет микрофинансирование постоянно развивалось. В целом, МФУ успешно демонстрируют гибкий подход к удовлетворению различных нужд клиентов в неформальной экономике, предлагая инновационные услуги, расширяя спектр новых (помимо кредитования предпринимателей) финансовых продуктов, связывая финансовые услуги с нефинансовыми. Представление о масштабах и содержании услуг микрофинансирования заметно изменилось. Все МФУ диверсифицировали предлагаемый пакет кредитных продуктов и включили в него экстренные кредиты и долгосрочные займы, а многие МФУ получили также право на прием депозитов своих членов (если они являются кооперативами) или всего населения (если они преобразуются в финансовые учреждения). Некоторые МФУ, особенно наиболее приверженные цели сокращения масштабов бедности, предлагают программы обучения, курсы повышения правовой грамотности, защиты материнского здоровья и иные нефинансовые услуги.

■ **Микрострахование.** Одна из наиболее заметных тенденций в секторе – рост спроса на микрострахование на случай различных непредвиденных обстоятельств (страхование здоровья, жизни, активов, несчастных случаев, пожилого возраста, неурожая и т.д.). Одно из первых микрофинансовых учреждений Индии BASIX в сотрудничестве со страховыми компаниями предложило широкий спектр страховых продуктов, в частности, страхование жизни, домашнего скота, здоровья, страхование на случай засухи.⁹

В целом, среди МФУ, предоставляющих услуги работникам и предприятиям неформальной экономики, растет понимание того, что бедные слои населения нуждаются в защите от различных рисков. Любая угроза их здоровью и благополучию немедленно ставит под угрозу получение средств к существованию. МФУ GRET разработало программу микрострахования после того как выяснилось, что основной причиной просроченных и безнадежных ссуд многих клиентов являются текущие расходы на оплату медицинских услуг.

■ **Освобождение от трудовой кабалы.** С 1998 года пакистанская многоцелевая НПО «Национальная программа поддержки населения сельских районов» (NRSP) применяет широкий набор программ социальной мобилизации и микрофинансирования, чтобы представители касты закабаленных работников хаарис, которые сумели вырваться из экономического рабства, не оказались снова в рабской зависимости из-за задолженности. Бывшим хаарис была предоставлена возможность участия в социальной сети для уменьшения вероятности того, что освободившиеся от кабалы работники

МФУ диверсифицировали свои финансовые продукты и часто предлагают нефинансовые услуги, направленные на повышение качества обслуживания малообеспеченных клиентов.

Одно из МФУ в Индии наладило сотрудничество со страховыми компаниями, чтобы предложить набор страховых продуктов, в частности, страхование жизни, домашнего скота, здоровья и страхование на случай засухи.

9 ICMR, 2005. An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots Report. Center for Management Research. <http://www.icmrindia.org/casestudies/catalogue/Business%20Reports/An%20Industry%20Note%20-%20Microinsurance%20-%20Taking%20Risk%20Management%20to%20the%20Grassroots.htm>

В Пакистане предоставление доступа к микрофинансированию и нефинансовым услугам помогло бывшим кабальным работникам избежать возврата к принудительному труду.

снова станут жертвой эксплуатации или вернуться к принудительному труду. Экономическими элементами этой социальной сети являются, в том числе, доступ к недорогим микрокредитам, программа сбережений и программа аренды земли, что уже позволило 54 семьям (из общего числа 400 семей) стать собственниками земли.. Применение набора финансовых и нефинансовых услуг привело к достижению ощутимых результатов, поскольку ни одна из семей, проживающих в участвующих в программе поселениях, не оказалась снова в ситуации долговой зависимости.¹⁰

■ **Интеграция, борьба с дискриминацией, предоставление равных возможностей.** Женщины и другие подвергающиеся дискриминации группы населения извлекают особую пользу, когда им становятся доступны услуги микрофинансирования. Среди примеров предложенных МФУ инициатив по охвату представителей ранее дискриминируемых групп населения можно назвать следующие:

- ФЕЕСАМ¹¹ в Бенине, RCPB¹² в Буркина-Фасо, Каfo и Nyegisio в Мали разработали, среди прочего, специальные продукты, адресованные малограмотным женщинам («le tout petit crédit pour les femmes», «микрокредит для женщин»).
- Гибкие залоговые требования: кредиты в размере от 10 до 50 долларов США выдаются под обеспечение Гарантийного фонда (PAMECAS в Сенегале).

Поощрение гендерного равенства путем расширения доступа к финансированию

По всему миру женщины-предприниматели вносят вклад в экономический рост и обеспечивают стабильные источники средств к существованию своих семей и общин. Микрофинансирование помогает расширять права женщин из бедных домохозяйств, чтобы они могли вносить этот вклад. К концу 2006 года услугами микрофинансирования было охвачено более 79 миллионов беднейших женщин по всему миру. С точки зрения бизнеса привлечение внимания к клиентам-женщинам весьма важно, поскольку уровень погашения кредитов зачастую выше среди женщин. Кроме того, они тратят большую долю своих доходов на потребление внутри домашнего хозяйства, чем мужчины. Поэтому бизнес и государство весьма заинтересованы в предоставлении адресных услуг заемщицам-женщинам. Дети женщин, получающих микрокредиты, также получают серьезные преимущества, поскольку у них повышаются шансы на то, что они получат полноценное школьное образование и не бросят школу досрочно (в первую очередь это касается девочек).

Несмотря на столь очевидную пользу микрокредитования для деятельности женщин-предпринимателей, могут понадобиться особые меры для предотвращения возможных негативных последствий. В некоторых случаях управление полученным кредитом могут взять в свои руки мужчины-члены семьи, или женщины могут оказаться в условиях более тяжелой трудовой нагрузки из-за появления ответственности за выплату кредита. Более того, различия в уровне грамотности, правах собственности и отношении общества к женщинам могут снизить положительный эффект, достигаемый за пределами самого домашнего хозяйства.

Среди стратегий укрепления гендерного равенства путем предоставления доступа к микрофинансированию выделяют следующие:

- Нарращивание потенциала сотрудников МФУ по гендерным вопросам.
- Адаптация финансовых услуг для удовлетворения потребностей женщин (в том числе, с помощью целевых финансовых и сберегательных продуктов для управления рисками, микрострахования, изменения требований к обеспечению кредита и стимулирования регистрации собственности от имени женщин).
- Предоставление доступа к нефинансовым услугам (в частности, к обучению грамотности и ведению бизнеса).
- Информационно-пропагандистская работа среди членов общины по гендерной проблематике и по вопросам получения доходов женщинами.
- Укрепление групп женщин не только ради уменьшения затрат МФУ, но и в качестве пути для расширения возможностей по предоставлению таких нефинансовых услуг как обучение грамотности и программ в области здравоохранения. Такие группы также могут быть важным инструментом предоставления женщинам права голоса и укрепления их возможностей по ведению переговоров в бедных общинах.

Источник: *Small Change, Big Changes: Women and Microfinance*, Международное бюро труда
http://www.ilo.org/gender/Events/lang-en/docName--WCMS_091581/index.htm

¹⁰ Веб-сайт пакистанской Национальной программы поддержки населения сельских районов (NRSP) <http://nrsp.org.pk/index.htm>

¹¹ Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel (Федерация сберегательных касс и сельскохозяйственного взаимного кредитования).

¹² Réseau des caisses populaires du Burkina (Сеть народных касс Буркина-Фасо).

- Децентрализация с передачей функций выдачи и погашения кредитов мобильным бюро кредитования (AMMACTS¹³ в Индии и SAME¹⁴ в Мексике).
- Создание пунктов выдачи кредитов вблизи мест проживания клиентов-надомных работников (Nyegisio в Мали, Каха Таоп в Мексике).

■ **Создание оплачиваемых рабочих мест.** Некоторые МФУ стремятся проникнуть в сегмент рынка финансирования МСП, т.е. работать с клиентами, создающими рабочие места. К примеру, специальный отдел по работе с МСП был создан в Буркина-Фасо: Центр финансирования предприятий при RCPB, АСЕР-РМЕ в Сенегале, ADEFI¹⁵ на Мадагаскаре. В ряде случаев разрабатываются особые продукты, адресованные МСП: финансирование закупок оборудования, фонд взаимопомощи (ТУМ Fund во Вьетнаме), страхование жизни, кредитов, скота и другие формы страхования активов (BASIX, ASA¹⁶, Cashpor, АМАСТS – все в Индии).

■ **Условия труда.** Программы микрофинансирования также служат каналами распространения информации и предоставления стимулов для улучшения условий труда. К примеру, в Марокко AI Atana распространяет брошюры о повышении качества рабочих мест, а некоторые МФУ применяют заменители залога, стимулируя улучшение условий труда. Например, CVEVA в Мали, RCPB в Буркина-Фасо, OTIV на Мадагаскаре.

■ **Выявление целевых групп.** Выявление целевых групп является мощным инструментом содействия формализации. МФУ всегда ориентировались в своей работе на целевых клиентов. Выполняемая ими миссия по искоренению бедности отчасти связана с исправлением недостатков рынка и налаживанием связей с теми, от кого отказались традиционные финансовые учреждения. Обычно МФУ определяют своих клиентов по легко отслеживаемым индивидуальным характеристикам, таким как возраст, пол или владение определенными навыками.

По мере совершенствования деятельности МФУ повышается потенциал выявления клиентов, работа с которыми приведет к результатам, соответствующим принципам достойного труда. Клиенты, которые удовлетворяют критериям отбора, получают некоторые преимущества в виде сниженной кредитной ставки, упрощенных требований по обеспечению займа или ускоренной процедуры выдачи кредита.

Кроме того, в своей работе МФУ могут ограничиться исключительно такими видами деятельности, которые приносят прибыль, не несут угрозы здоровью и не используют труд детей.¹⁷ К примеру, МФУ может принять решение не выдавать кредиты предприятиям строительного сектора, если их работники не застрахованы от несчастных случаев на производстве.¹⁸ МФУ могут также ориентироваться на сегменты рынка, которые характеризуются определенной средней суммой операций или залоговыми требованиями. МФУ могут сосредоточить внимание на ограниченной географической зоне, включая в сферу своего охвата одни и исключая другие районы.

Целевые группы могут варьироваться по степени сложности: есть простые и довольно инклюзивные целевые группы (например, «малообеспеченные женщины», «сельская беднота», «микропредприниматели» или «неформальные предприятия»), но есть и сложные целевые группы, определение которых связано с рядом условий (например, «находящиеся за чертой бедности

В Марокко одно из МФУ применяет заменители залога для улучшения условий труда.

Выявление целевых групп является потенциально мощным средством поддержки формализации, в частности, путем выбора в качестве ориентиров таких результатов, которые соответствуют принципам достойного труда.

13 Acts Mahila Mutually Aided Coop Thrift Society.

14 Centro de Apoyo al Microempresario.

15 Action pour le Développement et le Financement des Micro-Entreprises (программа действий в интересах развития и финансирования микропредприятий).

16 Activists for Social Alternatives.

17 Это сопоставимо с негативными критериями инвестирования, предлагаемыми, например, для крупных финансовых корпораций в соответствии с Принципами экватора.

18 В крайних случаях можно исключить из сферы охвата любые виды деятельности, о которых известно, что они связаны с нарушениями принципов достойного труда. Примером выбора в качестве ориентира отдельной области бизнеса для достижения максимальной отдачи в плане создания рабочих мест может служить инициатива «J for Jobs» одного американского общества по страхованию жизни, подконтрольного профсоюзам, хотя этот пример не вполне из области микрофинансирования.

женщины, проживающие в сельских районах, подверженных засухе, где большинство населения составляют представители народности далитов»¹⁹ или «женщины в возрасте 18-55 лет без проблем со здоровьем, проживающие в малообеспеченных домохозяйствах, уровень доходов которых не превышает 6,5 долл. США в месяц, а общая стоимость имущества составляет менее 1000 долл. США»²⁰). Целевые группы некоторых МФУ очерчены достаточно широко, но с четко оговариваемыми ограничениями: «немолодые и не работающие по найму лица».²¹

Выявление целевых групп хорошо иллюстрирует тот факт, что МФУ обладают значительной свободой в выборе клиентов по своему усмотрению. Со временем методика отбора может совершенствоваться, что и происходит на практике. Среди тех, кто сменил целевую группу, можно назвать МФУ PRIZMA (Босния), которое незначительно расширило категорию клиентов от «исключительно женщины» до «женщины и их семьи», или RCPB, которое серьезно пересмотрело круг целевых клиентов, включив в него МСП, а также Nyegisio, которое расширило зону охвата исключительно с сельских районов до смешанных и городских районов.

■ **«Умное» субсидирование: разрешение дилеммы «бедность – устойчивость».**

Основополагающей проблемой, стоящей перед практиками и донорами, является вопрос о том, каким образом МФУ могут сохранить преданность целям сокращения масштабов бедности (и, следовательно, достижения целей достойного труда) и при этом извлекать прибыль. Достижение компромисса может быть особенно трудной задачей, когда для осуществления социальной миссии необходимо снизить уровень прибыльности при повышении операционных издержек МФУ.

Это означает, что существуют МФУ с особо выраженной социальной миссией, у которых могут быть трудности с выживанием. Финансирование за счет государственных средств – это один из способов обеспечить непрерывность работы МФУ, которые помогают бороться с бедностью. Поддержка МФУ государственным сектором включает несколько мер, в частности предоставление субсидий. Меры бюджетной поддержки МФУ вовсе не обязательно являются положительным или негативным явлением: все зависит от того, разработаны ли они так, чтобы избежать искажений на рынке и повысить институциональную эффективность в работе МФУ или нет. В этом отношении уже извлечены некоторые уроки:²²

- Создание сетей субсидирования или головных учреждений приводит к меньшему искажению рынка, чем субсидирование отдельных МФУ.
- Субсидирование посредников приводит к меньшему искажению рынка, чем предоставление субсидий напрямую клиентам.
- Предоставление субсидий без каких-либо условий с большей вероятностью приводит к негативным последствиям, чем выдача грантов, привязанных к результатам.
- Субсидии, привязанные к стратегии выхода, предпочтительнее субсидий без временных ограничений.

Несколько минимальных требований, влияющих на предоставление «умных» субсидий в рамках государственной политики, включают:

- Показатель операционной самодостаточности МФУ должен быть не менее 100, то есть, должен покрывать его операционные издержки за счет доходов от операций, без поправки на инфляцию и без учета субсидий и бухгалтерских ошибок.
- МФУ должно показать тенденцию к движению и полной финансовой устойчивости.
- Массовый и глубокий охват может компенсировать временное снижение финансовой устойчивости.

Финансирование за счет государственных средств – это один из способов обеспечить продолжение работы МФУ, которые помогают бороться с бедностью, но с условием, что выдача субсидий осуществляется «грамотно».

19 Action for Social Advancement (ASA), Индия.

20 TYM, Вьетнам.

21 CVECA, Буркина-Фасо.

22 Balkenhol, Bernd, ed., 2007. *Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency*. Женева: Международное бюро труда.

Сравнение показателей эффективности имеет смысл только в рамках одного кластера или группы аналогичных МФУ, опирающихся на схожие ресурсы, предлагающих однотипные продукты и функционирующих на похожих рынках. Внутри своего кластера МФУ должны стремиться к показателям наиболее эффективного МФУ. Субсидии, привязанные к результатам, и договорно-правовая основа взаимоотношений, скорее всего, позволят избежать искажения рыночного баланса. И наконец, МФУ, которые были и остаются неэффективными и продолжают зависеть от субсидий, следует отстранять от системы государственной поддержки.

■ **Сочетание финансовых и нефинансовых услуг.** По отдельности предоставление финансовых услуг, обучение, пропагандистско-информационная работа, курсы повышения правовой грамотности, как правило, несколько не влияют на сокращение масштабов бедности. Но сочетание этих мер оказывается эффективным. Программы профессиональной подготовки и обучения становятся более эффективными, когда по их окончании предоставляется возможность получить финансовую поддержку для применения полученных навыков. И, напротив, использование кредитов становится эффективнее, когда технические и управленческие навыки повышаются в результате предоставления определенных нефинансовых услуг. Кроме того, некоторые МФУ, в особенности социально ориентированные, рассматривают финансовые услуги как механизм распространения передовых идей.

Примером в этом отношении служит учреждение Freedom from Hunger, которое в своей работе сочетает предоставление микрокредитов самым малообеспеченным женщинам с организацией курсов повышения грамотности, заботой о здоровье и развитием навыков ведения бизнеса. Признано, что подход «кредит и обучение» является эффективным способом помочь семьям обеспечить себе продовольственную защищенность.²³ Такой подход используется в Буркина-Фасо (RCPB), Мали (NYEGISIO) и на Мадагаскаре (VOLA). Другой пример демонстрирует NRSP из Пакистана, где бывшие кабальные работники объединены в небольшие группы, где они занимаются повышением уровня грамотности, правовой осведомленности, социальной мобилизации и, конечно, распределением и погашением кредитов.

Нефинансовые услуги дорогостоящие, и большим их недостатком является то, что их финансирование редко можно возложить полностью на плечи клиента, а связанные с ними затраты МФУ никогда не смогут нивелировать за счет перекрестного субсидирования. Попытки МФУ из Западной Африки возложить все расходы по программе «Кредит и обучение» на женщин привели к резкому падению числа клиентов. Более того, в определенных условиях предоставление нефинансовых услуг может ограничить охват населения. Например, в 1990 году организация ASA в Бангладеш насчитывала 140 тыс. активных членов и предоставляла весь спектр услуг, типичный для многоцелевой НПО (помимо кредитования и сбережений предоставлялись услуги по развитию профессиональных навыков, информационно-пропагандистская работа и т.д.). В 1991 году было принято решение направить все усилия организации на микрофинансирование, что привело к резкому росту охваченного населения, которое к концу 2005 года достигло 5 млн человек.²⁴ По этой причине МФУ все чаще пытаются поручить оказание нефинансовых услуг сторонним организациям, в частности, группам взаимопомощи.

С точки зрения содействия формализации широкий выбор методов микрофинансирования выглядит весьма привлекательно: увязывание финансовых услуг с обучением благотворно сказывается на создании рабочих мест, выходе из неформальности, искоренении детского труда и реструктуризации задолженности. В целом такое сочетание соответствует потребностям клиента и дает МФУ возможность связать доступ к финансированию с приобретением конкретных навыков.

■ **Роль банков и государственных органов.** Роль органов власти, то есть, государственных учреждений, центральных банков и донорских организаций, заключается в создании благоприятной среды, уменьшающей уровень рис-

Сочетание финансовых и нефинансовых услуг является отправной точкой для содействия выводу из неформальности.

Роль государственных органов власти заключается в предоставлении благоприятной среды, уменьшающей уровень рисков для финансового рынка.

²³ Веб-сайт Freedom from Hunger: <http://www.freedomfromhunger.org/programs/index.php>.

²⁴ Nurul Shekh, Microfinance and Poverty Reduction: is there a trade-off? A case study from rural Bangladesh, Nordic Journal of Development Research No.2 2006, volume 33, Осло, p. 373.

ков для финансового рынка. Точки приложения мер политики включают защиту потребителей, прозрачность стандартов для финансовых учреждений, антимонопольные и антитрестовые меры, которые наряду с другими мерами содействуют совершенствованию финансовой инфраструктуры. Иначе говоря, существует заинтересованность в разработке государственной политики, направленной на то, чтобы рост активности частных инвесторов в секторе микрофинансирования не привел к пересмотру ориентиров и не заставил МФУ отказаться от социально-ориентированной работы с более высокими операционными издержками на обслуживание каждого отдельного клиента. Понятие «умные субсидии» сигнализирует о необходимости сохранения диверсифицированного сектора микрофинансирования; но при этом следует избегать искажения рыночного баланса и пагубного искажения норм морали.²⁵



Девушка использовала микрокредит для создания собственного бизнеса, Руанда.

25 Данная аргументация получила развитие в В. Balkenhol (ed.), *Microfinance and Public Policy*, Palgrave MacMillan/MOT, 2007.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография к ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Соответствующие публикации

Aliber, M.A. 2002. *Informal finance in the informal economy: promoting decent work among the working poor.* (рабочий документ МОТ № 14 по неформальной экономике). МБТ, Женева.
http://www.hsrc.ac.za/Research_Publication-3861.phtml

Balkenhol, B. 1999. *Credit Unions and the Poverty Challenge - Extending Outreach, Enhancing Sustainability.* Сектор занятости. МБТ, Женева. http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=563

Balkenhol B.; Gueye EH. 1994 *Tontines and the banking system: is there a case for building linkages?* МБТ, Женева.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=749

Chua, R.T and Llanto, G. 1996 *Assessing the Efficiency and Outreach of Urban Micro-finance Schemes.* Рабочий документ № 15. МБТ, Женева.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/download/wpap15.pdf>

Freedom from Hunger homepage:

<http://www.freedomfromhunger.org/programs/index.php>

ICMR 2005. An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots Report. Center for Management Research.

<http://www.icmrindia.org/casestudies/catalogue/Business%20Reports/An%20Industry%20Note%20-%20Microinsurance%20-%20Taking%20Risk%20Management%20to%20the%20Grassroots.htm>

Рабочие документы IFLIP и ELIFID, 2001-2004 гг. Программа социального финансирования. МБТ, Женева.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/policy/iflipub.htm>

МОТ 1998. *International Labour Standards and Microfinance: A Review 1998*, Рабочий документ № 20, Отдел по вопросам социального финансирования, МБТ, Женева.

http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---d_emp/documents/publication/wcms_117999.pdf

МОТ 1998. *Women in the Informal Sector and their Access to Microfinance.* Документ подготовлен МБТ к Ежегодной конференции Межпарламентского союза (МПС), Виндхука, Намибия, 2-11 Апреля 1998 г.

<http://www.gdrc.org/icm/wind/uis-wind.html>

МОТ 2002. "Microfinance for employment creation and enterprise development." GB.285/ESP/3.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-3.pdf>

Manje, L.; Craig Churchill. *The Demand for Risk-managing Financial Services in Low-income Communities: Evidence from Zambia.* Сектор занятости. 2002. МБТ, Женева.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=455

Mayoux, L. *Micro-finance and the Empowerment of Women: A review of the key issues.* МБТ, Женева.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/download/wpap23.pdf>

Nagarajan, G. et al. "Introduction to microfinance in conflict-affected communities. A training manual." Сектор занятости. МБТ, Женева.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/WCMS_PUBL_9221116425_EN/index.htm

National Rural Support Programme (NRSP) (Пакистан).

<http://nrsp.org.pk/index.htm>

Opportunity International UK Annual report 2004.

<http://www.opportunity.org/media-center/publications/annual-report/>

Puri, S. and Ritzema, T. *Migrant Worker Remittances, Micro-finance and the Informal Economy: Prospects and Issues*. Рабочий документ № 21. МБТ, Женева.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/wpap21.htm>

Wesselink, B. *Monitoring Guidelines for Semi-Formal Financial Institutions Active in Small Enterprise Finance*. Сектор занятости. 1996.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=189

Пособия и руководства

Churchill, C. et al. 2003. *Making Insurance Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide for Developing and Delivering Microinsurance*, МБТ, Турин, 2003 г.

Deelan, L. et al 2003. *Leasing for Small and Micro Enterprises: A Guide for designing and managing leasing schemes in developing countries*, МБТ, Женева, 2003 г.

Deelan, L.; Molenaar, K. 2004. *Guarantee Funds for Small Enterprises – A Manual for Guarantee Fund Managers*, МБТ, Женева, 2004 г.

van Doorn, J; Churchill, C. 2004. *Microfinance against child labour: Guidelines*, МОТ, Женева, 2004., ILO Data base on micro-insurance schemes.

<http://www.ilo.org/gimi/ShowBddinventaire.do>

МОТ 2000. *Making Guarantee Funds Work for Small and Micro Enterprises*, МОТ, Турин.

МОТ 2003. *Mutual Guarantee Associations: What they are and how they work*. МОТ, Женева.

http://europeandcis.undp.org/files/uploads/PR/ILO_Mutual%20Guarantee%20Associations_Guidelines_2001.pdf

МОТ/УВКБ 2002, *Introduction to Microfinance in Conflict Afflicted Communities: A Training Manual*, МБТ, Женева.

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт отдела МБТ по вопросам социального финансирования

<http://www.ilo.org/employment/areas/social-finance/lang--en/index.htm>

Ссылки

Balkenhol, Bernd, ed., 2007. *Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency*. Женева: Международное бюро труда.

Balkenhol, B. and H.Schütte, Collateral, collateral law and collateral substitutes, социальное финансирование, рабочий документ № 24, 2-я редакция, 2004 г.

de Morais, Jose Mauro. Credit support program for micro, small and medium enterprises in Brazil, OECD Conference Brasilia, март 2006 г.

ICMR, (Centre for Management Research India) 2005. An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots Report. Center for Management Research.

<http://www.icmrindia.org/casestudies/catalogue/Business%20Reports/BREP027.htm>

МОТ 2002. "Microfinance for employment creation and enterprise development." GB.285/ESP/3. Комитет по занятости и социальной политике Административный совет. Женева: Международное бюро труда.

МОТ 2005. 'Microfinance for Decent Work GB.294/ESP/3, Комитет по занятости и социальной политике. Административный совет. Женева: Международное бюро труда.

Opportunity International UK Annual report. www.opportunity.org.uk

Shekh, Nurul. Microfinance and Poverty Reduction: is there a trade-off? A case study from rural Bangladesh, Nordic Journal of Development Research No. 2 2006, volume 33, Oslo, p. 373.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

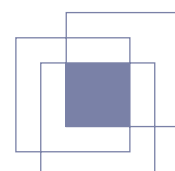
Расширение сферы охвата социальной защиты



Пожилые уличные торговцы в Москве (Российская Федерация).

8.1 РАСШИРЕНИЕ СФЕРЫ ОХВАТА НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

■ В данной главе рассматриваются разнообразные системы социального обеспечения и факторы, ограничивающие охват неформальной экономики. При разработке политических инструментов необходимо принимать во внимание разнообразие неформальной экономики, которая характеризуется различной степенью формализации, статусом занятости, уровнем доходов и шириной охвата системами социального обеспечения, а также платежеспособностью различных групп населения, занятого в неформальной экономике. Несмотря на то что это многообразие делает невозможным использование единообразных решений, установление базового уровня социального обеспечения, объединяющего различные инструменты, может не только внести весомый вклад при переходе в формальную экономику, но и оказать серьезное влияние на сокращение масштабов бедности.



- Социальное обеспечение и неформальность
- Исключение из всеобщих систем социального обеспечения
- Программы социальной помощи отдельным категориям граждан
- Социальное страхование работающих граждан

■ Социальное обеспечение и неформальность. Несмотря на то что подавляющее большинство работников неформальной экономики подвергаются значительным рискам и не имеют твердых заработков, они не охвачены системой социального обеспечения.¹ Отсутствие социальной защиты является важнейшим фактором социальной изоляции и бедности. Оно также влияет на состояние формальной экономики, так как предприятия и их работники, занятые в формальной экономике, вынуждены нести все бремя финансирования системы социального обеспечения путем уплаты налогов или взносов в системы социального страхования.

Понимание факторов, которые определяют отсутствие социальной защиты в неформальной экономике, крайне важно для разработки политических решений по расширению сферы ее охвата. Во-первых, существует целый ряд условий для получения социальных пособий (выплат).² Получатели социальных выплат имеют возможность воспользоваться ими в рамках той или иной системы социального обеспечения благодаря тому, что:

- они делали взносы в фонды социального обеспечения (система, построенная на основе взносов), или
- они являются резидентами страны (всеобщие системы социального обеспечения для всех резидентов), или
- они отвечают определенным критериям возраста (системы социальной помощи отдельным категориям граждан), или
- они находятся в определенных финансовых условиях (системы социальной помощи),

или

- их ситуация одновременно соответствует нескольким из вышеперечисленных условий.
- Кроме того, в рамках некоторых систем социального обеспечения от получателей требуется выполнение определенных задач (трудовая система социального обеспечения),
- они должны следовать определенным правилам поведения (например, обусловленные социальные выплаты).

В любой отдельной стране могут сосуществовать несколько таких систем, предоставляющих пособия по одинаковым страховым случаям для различных групп населения.

Для большинства вышеуказанных систем занятость не является фактором, определяющим право на получение пособий. Например, во многих, в том числе развивающихся, странах принята всеобщая система социального обеспечения для всех резидентов страны в целях обеспечения доступа к медицинским услугам. В некоторых странах существует фиксированная пенсионная ставка, которая распространяется на всех резидентов страны по достижению определенного возраста.

1 Некоторые считают, что именно отсутствие социальной защиты является критерием, определяющим формальный или неформальный характер занятости.

2 Любые социальные пособия являются формой перераспределения доходов, то есть позволяют передавать доходы одной группы населения в пользу другой в денежной или натуральной форме. Такое перераспределение доходов может осуществляться от активной части населения пожилым, от здоровых больным, от финансово благополучных лиц малообеспеченным и т.д.

Что такое социальное обеспечение³

Используемое здесь понятие социального обеспечения охватывает все меры, предусматривающие предоставление пособий в денежной или натуральной форме в целях обеспечения защиты, в частности, в случае:

- а) отсутствия трудового дохода (или получения недостаточного дохода) по причине болезни, инвалидности, рождения ребенка, производственной травмы, безработицы, старости или смерти члена семьи;
- б) физической или финансовой недоступности медицинских услуг;
- в) недостаточной поддержки со стороны семьи, особенно в отношении детей и взрослых иждивенцев;
- г) общей бедности и социальной изоляции.

Таким образом, социальное обеспечение содержит два основных (функциональных) измерения, «обеспечение дохода» и «доступ к медицинскому обслуживанию», которые, будучи «основными элементами социального обеспечения», подробно освещены в **Рекомендации 1944 года об обеспечении дохода (67)** и **Рекомендации 1944 года о медицинском обслуживании (69)**. Данные рекомендации предусматривают, что, во-первых, «системы обеспечения дохода должны сокращать бедность и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода, утраченного по причине нетрудоспособности (включая старость) или в связи с неспособностью

3 Взято из: "Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options. Проект документа для обсуждения. Трехстороннее совещание экспертов по стратегиям расширения сферы охвата социального обеспечения. Департамент социального обеспечения. МБТ, Женева, 2009 г.

получить оплачиваемую работу, или по причине смерти кормильца». Кроме того «служба медицинской помощи должна обеспечить каждому лицу медицинский уход со стороны лиц медицинской и смежных с нею профессий», а также что «медицинское обслуживание должно распространяться на всех членов коллектива». Этот двойственный характер социального обеспечения также отражен в тексте Филадельфийской декларации: «@расширение социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание».

Обеспечение доступа к системе социального обеспечения по своей сути относится к сфере обязанностей государства и обычно осуществляется государственными учреждениями, финансируемыми за счет взносов или налоговых поступлений. Однако ответственность за предоставление услуг социального обеспечения может быть возложена – и нередко фактически возлагается – на субъекты частного сектора. Кроме того, существует большое число учреждений, управляемых на коммерческой основе (страховые и кооперативные фонды, фонды взаимопомощи и общественные фонды), которые могут выполнять ряд функций в системе социального обеспечения и вносить значительный вклад в обеспечение доходов, в частности, через программы профессиональных пенсий, которые дополняют и даже в значительной мере замещают элементы государственных систем социального обеспечения. Право на социальное обеспечение связано с выполнением определенных условий или внесением взносов в систему социального обеспечения.

■ **Исключение из всеобщих систем социального обеспечения.** Исключение из таких систем может происходить даже в тех случаях, когда для принятия всеобщих систем существует ряд причин, в том числе недостаток финансирования и проблемы с предоставлением услуг. Малообеспеченным группам населения могут чаще отказывать в доступе к медицинским услугам по сравнению с финансово обеспеченными группами. В значительной мере это связано с тем, что им сложнее оплатить все косвенные медицинские расходы. Население сельских районов обычно больше подвержено исключению, чем жители городов, потому что в сельской местности плотность населения ниже, а качество медицинских услуг хуже. В некоторых странах функционируют как всеобщие системы, так и системы социального страхования работающих граждан. В этом случае обеспечивается большой охват работников формальной экономики по сравнению с работниками, отвечающими тем же критериям, но занятыми в неформальном секторе⁴.

■ **Программы социальной помощи определенным категориям граждан.** В растущем числе развивающихся стран создаются системы социальной помощи определенным категориям населения. Они позволяют выплачивать пособия определенным группам населения с учетом их финансового положения, например, инвалидам, престарелым гражданам или семьям с детьми, не достигшими 15 лет. Лица, принадлежащие к этим категориям и соответствующие критериям финансовой обеспеченности, могут получать пособия вне зависимости от их статуса занятости. Их размер, как правило, меньше пособий, которые выплачиваются в рамках системы социального страхования или универсальной системы социального обеспечения, финансируемой за счет налоговых поступлений. Примерами подобных систем могут служить обусловленные социальные выплаты или адресные программы выплаты «социальных пенсий». Исключение из программ социальной помощи даже для лиц, соответствующих критериям, часто является следствием недостаточных бюджетных ассигнований.

■ **Социальное страхование работающих граждан.** Несмотря на существование разнообразных систем социального обеспечения в различных странах, социальное страхование работающих граждан остается в большинстве случаев центральным элементом системы социального обеспечения.⁵ Система социального страхования работающих граждан основана на официальном договоре, заключаемом на предприятиях формальной экономики в контексте четко определенного трудового правоотношения между работодателем и наемным работником. В развивающихся странах работники, не соответствующие этому критерию, зачастую не имеют права на социальное страхование для работающих граждан. Это касается самозанятых работников, представляющих значительную долю участников неформальной экономики, которые в большинстве случаев лишены социального страхования. Растущее число «зависимых» работников, связанных с работодателем нечетко сформулированными, двусмысленными или скрытыми трудовыми отношениями, представляет собой другую категорию работников, также исключенную из сферы охвата социального страхования (см. также главу об индивидуальном трудовом правоотношении). Вместе с тем, некоторые разделы трудового законодательства и законодательства в области социального обеспечения не распространяются на предприятия, число работников которых не превышает определенного количества, что лишает этих работников защиты в рамках системы обязательного социального страхования. В других ситуациях соот-

4 В случае двойственной системы гарантированного доступа к медицинским услугам несправедливо было бы считать, что охват работников, занятых в формальной экономике и имеющих доступ к социальному страхованию, шире, чем охват работников неформальной экономики, не имеющих доступа к социальному страхованию. Необходимо учитывать другие факторы. Например, работники, имеющие доступ к социальному страхованию и проживающие в сельских районах, могут на практике иметь более ограниченный доступ к системе социального обеспечения, чем работники неформальной экономики, проживающие в городах; также малообеспеченные группы населения, на которые распространяется социальное страхование, могут страдать от маргинализации больше, чем трудящиеся неформальной экономики с более высоким уровнем доходов.

5 По крайней мере, принимая во внимание государственные расходы на социальную защиту.

ветствующие законы существуют, но не применяются, что фактически лишает работников их трудовых прав. Именно так, например, происходит с наемными работниками, занятыми на формальных предприятиях без договора (незарегистрированными работниками), которые составляют относительно большой процент всех трудящихся неформальной экономики в странах со средним уровнем доходов.

■ **Факторы, влияющие на исключение неформальной экономики из сферы охвата системой социального обеспечения.** В некоторых развивающихся странах законодательство о социальном обеспечении распространяет социальное страхование на некоторые категории работников неформальной экономики, а именно на самозанятых работников⁶, домашних работников и некоторые профессиональные группы. До недавнего времени попытки преодолеть отчуждение работников неформальной экономики на практике имели лишь ограниченное воздействие. Данная ситуация обусловлена рядом причин:

- **Многие работники неформальной экономики имеют слишком низкие и/или нестабильные доходы, не позволяющие им платить** взносы в систему социального страхования. Зачастую так происходит с самозанятыми работниками, которые во многих странах вынуждены платить и взносы, взимаемые с них как с работодателей, и взносы, взимаемые с них как с работников.
- **Даже если у работника неформальной экономики есть возможность платить взносы, он может отказаться от этого** по ряду причин: недоверие к учреждениям социального обеспечения, ощутимый разрыв между предлагаемыми видами пособий и собственными приоритетными нуждами, сложность процедур регистрации и получения пособий и время, необходимое на их прохождение.
- Кроме того, для получения некоторых пособий, в частности пенсий, требуется **выплачивать взносы в течение длительного периода времени**, что может стать препятствием для работников неформальной экономики, которые нередко имеют нестабильную работу, а предсказать изменения их занятости невозможно.

Несмотря на существование, как было указано выше, разнообразных систем социального обеспечения, не учитывающих профессиональное положение получателя, на практике эти системы встречаются редко и имеют ограниченный охват в развивающихся странах. В большинстве этих стран системы социального обеспечения базируются на социальном страховании работающего населения и других системах обязательного страхования, не распространяющихся на работников и предпринимателей неформального сектора. Маргинализация проявляется и в формальной экономике, однако работники неформального сектора, как правило, страдают от нее в большей степени. Именно отсутствие социального обеспечения часто приводит к особенно высокому уровню подверженности рискам. Работники неформальной экономики, особенно женщины, часто выполняют крайне опасную работу в неблагоприятных условиях и за низкую плату. Профилактические меры по сокращению производственных рисков зачастую не распространяются на неформальную экономику. Несмотря на то что не все работники неформального сектора являются малообеспеченными, значительная доля малообеспеченного населения занята именно в неформальной экономике. В связи с ограниченным количеством их ресурсов, как правило, больший процент этих работников по сравнению с общим населением страны оказывается в условиях, связанных с риском (низкое качество питания, ограниченный доступ к питьевой воде и санитарии, ограниченный доступ к получению образования и медицинских услуг, небезопасное жилье и т.д.). Высокая подверженность рискам наряду с низким уровнем социальной защиты приводят к тому, что

В большинстве стран системы социального обеспечения основаны на социальном страховании для работающего населения и других системах обязательного страхования, не распространяющихся на работников и предпринимателей неформальной экономики.

⁶ В данном случае страхование рисков, связанных с жизненным циклом (например, со старением или рождением ребенка), встречается чаще, нежели защита в связи с профессиональными рисками (например, с безработицей или производственной травмой).

большинство работников неформальной экономики находятся в очень уязвимом положении.

Сфера охвата социального страхования может быть ограничена из-за противоречий в ее функционировании, неспособности государства взysкивать обязательные вклады и недоверия населения к государственным органам.

Следует помнить о том, что в некоторых странах сфера охвата системой социального страхования ограничена из-за противоречий в ее функционировании, неспособности государства взysкивать обязательные вклады и недоверия населения к государственным органам. Неэффективно разработанная и осуществляемая программа социального страхования может стать толчком к переходу в неформальную экономику. Это одна из причин, почему усилия по совершенствованию управления и эффективности системы социального страхования должны рассматриваться наряду с пакетами мер политики, которые требуются для сокращения неформальной занятости и расширения сферы охвата страхования.

Несмотря на эти проблемы, расширение сферы охвата неформальной экономики системой социального страхования является ключевым элементом в деле поддержания формализации и сокращения масштабов бедности. Как можно заметить из нижеприведенных примеров, осуществление этой политики возможно даже в странах с очень низким уровнем доходов населения.



Многие малые предприятия не имеют достаточной социальной защиты. Мелкая мастерская, Аргентина.

ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- **Подход на основе прав**
- **Учет многообразия**
- **Расширение сферы охвата социальным страхованием работающих граждан**
- **Разработка национальной системы медицинского страхования**
- **Разработка не зависящих от взносов систем, финансируемых за счет налоговых поступлений**
- **Сочетание политических инструментов в контексте единой национальной стратегии социального обеспечения**

Право на социальное обеспечение является не только одним из основополагающих прав, но и важнейшим способом сокращения масштабов бедности и социальной маргинализации, а также укрепления социальной сплоченности и экономической производительности.

Размер взносов, пособий, а также деятельность системы социального страхования должны соответствовать особенностям работников неформальной экономики.

■ **Подход на основе прав.** Право на социальное обеспечение – это одно из основополагающих прав человека, провозглашенных в Статье 22 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение». Оно является первостепенным источником правомерности расширения сферы охвата социального обеспечения всего населения. Кроме того, социальное обеспечение является важнейшим средством сокращения масштабов бедности и социальной маргинализации, а также стимулирования социальной сплоченности. В развивающихся странах появляется все больше данных, свидетельствующих о том, что социальное обеспечение вносит весомый вклад в расширение доступа к медицинскому обеспечению, образованию, производственным и экономическим возможностям, в сокращение масштабов детского труда и облегчение участия самых малообеспеченных членов общества на рынке труда.⁷ Повышение информированности и понимания вклада, который социальное обеспечение вносит в процесс развития, подтолкнуло многие развивающиеся страны к разработке мер по расширению сферы охвата системой социального обеспечения на исключенные из нее группы населения, в частности, на работников неформальной экономики. Эти крайне необходимые усилия были восприняты с одобрением; тем не менее, переход работников неформального сектора в основное русло экономической деятельности остается приоритетной задачей для того, чтобы преодолеть дефицит достойного труда и распространить меры защиты, связанные с формальным трудоустройством, на большую часть населения.

■ **Учет многообразия.** Неформальная экономика включает работников с разными характеристиками доходов (их размера, периодичности, сезонности), статуса занятости (наемные работники, работодатели, самозанятые, временные работники и т.д.), отрасли деятельности (торговля, сельское хозяйство, промышленность и т.д.) и потребностей. Расширение сферы охвата на столь многообразную группу работников требует применения нескольких (скоординированных) инструментов, приспособленных к особенностям каждой группы, к страховым случаям, на которые будет распространяться система, и к национальному контексту. В данной главе невозможно представить анализ всего накопленного на сегодняшний день опыта в области расширения сферы охвата по отдельным группам и страховым случаям. Ниже приводится краткое описание различных подходов, которые дают лишь общее представление о некоторых из способов расширения сферы охвата. Эти политические меры не только не являются взаимоисключающими, но и в большинстве случаев дополняют друг друга.

⁷ Департамент социального обеспечения МБТ выпустил сборник существующих данных о влиянии систем социальных выплат, не финансируемых за счет взносов, на результаты в области развития. См.: МБТ (готовится к печати): *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*. См. также: Barrientos, A. and Scott J. (2008). *Social Transfers and Growth: A Review*. BWPI working paper 52. Poverty Institute, University of Manchester; Brière, B., and Rawlings L. (2006). *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* World Bank; Tabatabai, H. (2006). *Eliminating Child Labour: The Promise of Conditional Cash Transfers*. Международная программа по искоренению детского труда, МБТ, Женева; Williams, M. (2007). *The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant*; Posel, D.; Fairburn, J. and Lund, F. (2004). *Labour Migration and Households: a Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa*. Medeiros, M.; Britto, T. and Soares, F. (2008). *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil*. International Poverty Centre, p. 46.

■ Расширение сферы охвата социальным страхованием работающих граждан.

Несмотря на то что изначально системы социального страхования разрабатывались для наемных работников формальной экономики, на последующих этапах законодатели расширили сферу их охвата. За исключением ряда стран, на практике это расширение на все более мелкие предприятия и/или на новые категории работников, например, на самозанятых работников, все еще недостаточно коснулось многих групп работающего населения.

Усилия по расширению сферы охвата социальным страхованием достигают успеха в том случае, если они прилагаются с учетом необходимой адаптации пособий, взносов и операционной деятельности к особенностям некоторых категорий работников неформальной экономики. Эти меры могут включать:

- предоставление получателям возможности выбирать, хотят ли они участвовать во всех видах страхования в зависимости от их потребностей и платежеспособности;
- более гибкую систему уплаты взносов с учетом колебания уровня доходов или сезонных заработков (например, сельскохозяйственных работников);
- введение специальных методов расчета размера взносов наемных и самозанятых работников в тех случаях, когда сложно определить их реальные доходы (подушный или единовременный платеж в зависимости от объема экономической деятельности, площади обрабатываемых земель и т.д.);
- снижение стоимости регистрации; предложение небольшим предприятиям упрощенных программ регистрации и выполнения налоговых обязательств.

В Южной Африке с 2003 года домашние работники включены в Фонд страхования по безработице (UIF). Он выплачивает пособия по безработице, рождению или усыновлению ребенка, а также в случае болезни или кончины, всем домашним работникам, в том числе экономкам, садовникам, личным водителям и лицам, оказывающим услуги по уходу на дому. Работодатель должен зарегистрировать своих работников и вносить за них взносы. Невыполнение этих условий является наказуемым правонарушением. Работодатель должен перечислять 2% от месячной заработной платы работника в фонд страхования по безработице. Работодатель и работник выплачивают по 1% каждый. Фонд UIF оптимизировал режим регистрации и предоставил возможность бесплатно зарегистрироваться в Интернете для сведения к минимуму административных препятствий для работодателей и работников. С 2003 по 2008 годы в фонде зарегистрировалось более 633 тыс. домашних работников, при этом свыше 556 тыс. работодателей внесли взносы на сумму 395 млн рэндов. К 2008 году более 324 тыс. временно безработных, в подавляющем большинстве женщин, получили выплаты по социальному страхованию.

Расширение сферы охвата с учетом многообразия реалий в неформальной экономике требует применения нескольких скоординированных инструментов.

В Южной Африке оптимизированный режим регистрации и бесплатная регистрация в Интернете свели к минимуму административные препятствия для работодателей и работников.

Инновации в процедуре регистрации и сбора взносов независимых работников неформальной экономики – система «Monotributors» в Уругвае.

Система приема взносов лиц, перечисляющих небольшие суммы, «Monotributors» – это особый метод сбора взносов социального страхования, осуществляемый в налоговом режиме, который распространяется на самозанятых работников с ограниченными оборотами и малым объемом коммерческой деятельности в общественном и экологическом секторе. Главной целью системы является распространение сферы охвата социального страхования на неформальную экономику.

Малые предприятия, входящие в категорию «monotributors», могут выбирать между уплатой единого налога на прибыль, называемого «monotributo», и перечислением специальных взносов в фонды социального страхования и национальных налогов, не взимаемых с поступлений от экспорта. Часть налоговых средств, собранных системой «Monotributo», затем перечисляется налоговыми органами в Институт социального обеспечения в целях финансирования социальных выплат (за исключением пособий по безработице).

Недавние налоговые реформы системы «Monotributo» привели к снятию ряда ограничений для предприятий, желающих воспользоваться данным режимом, в том числе ограничений, связанных с местом ведения хозяйственной деятельности, видом деятельности (включая некоторые виды производства), типом предприятия (сфера охвата расширена до фактических, хотя и незарегистрированных предприятий), условий продажи (включены компании, продающие в кредит), максимальным оборотом по счетам. Они также предоставляют некоторым предприятиям возможность продавать товары не только конечному покупателю, но и другим компаниям и государственным учреждениям.

В результате этих реформ менее чем через три года после вступления нового закона в силу (в июне 2007 года) количество предприятий и работников в данной категории утроилось. Серьезное влияние оказала и разработка более гибких механизмов финансирования и сбора взносов. Система основана на объединении усилий учреждений социального страхования и ведомств, занимающихся сбором налогов.

Доступ к медицинскому обслуживанию является одним из важнейших элементов системы социального обеспечения для уязвимых групп населения и участников неформальной экономики.

■ Развитие национальной системы медицинского страхования. Социальная поддержка в области охраны здоровья, которая определяется как предоставление реальной возможности получения доступных и качественных медицинских услуг и финансовой защиты в случае болезни, важна с точки зрения как защиты прав, так и экономической эффективности. Доступ к медицинскому обслуживанию повсеместно признан как одно из основополагающих прав человека и как один из ключевых факторов стимулирования производительности и роста. Кроме того, гарантированный доступ к медицинскому обслуживанию во многих обстоятельствах является главным элементом системы социального обеспечения для малообеспеченных и уязвимых слоев населения. Проблемы со здоровьем имеют серьезные последствия для бедности и затрагивают миллионы людей ежегодно. Социальная поддержка в области охраны здоровья все чаще воспринимается как ключевой компонент мер политики и преобразований, нацеленных на совершенствование системы здравоохранения и расширение доступа к качественному медицинскому обслуживанию.

Гана, Руанда и Филиппины реализуют программы национального медицинского страхования с целью предоставления повсеместного доступа к комплексным пакетам пособий.

Несмотря на широкое распространение «классических» универсальных систем здравоохранения, финансируемых за счет налоговых поступлений, некоторые страны, а именно Гана, Руанда и Филиппины, реализуют программы национального медицинского страхования с целью предоставления повсеместного доступа к комплексным пакетам пособий.⁸ Разработка и реализация национальных систем медицинского страхования связаны с рядом проблем организационного, институционального и финансового характера. Кроме того, их успех во многом зависит от существования в стране качественных услуг здравоохранения. Существующие системы еще не достигли той стадии развития, на которой можно было бы судить об их эффективности и жизнеспособности, но, несмотря на значительные проблемы, о которых говорилось выше, некоторые из них уже показывают многообещающие результаты. Кроме того, в ряде стран были введены другие механизмы финансирования с учетом спроса, в частности, для повышения адресности субсидий на борьбу с бедностью, улучшения результатов работы и повышения производительности системы здравоохранения. Ваучеры на получение услуг в области репродуктивного здоровья являются одним из примеров подобных механизмов, принятых в таких странах, как Уганда.⁹ В каждом из этих механизмов финансирования заложен ряд возможностей для проведения мер по объединению финансовых ресурсов и приобретению услуг, что ведет к увеличению разнообразия систем.¹⁰

8 Национальные системы медицинского страхования – это системы страхования, распространяющиеся на всех граждан страны и финансируемые как за счет налогов, так и за счет взносов тех, чье финансовое положение позволяет их выплачивать.

9 В течение беременности непосредственная оплата услуг наличными и косвенные расходы (например, за транспортировку) в связи с беременностью и родами, лишают многих женщин медицинских услуг, в которых они нуждаются. Услуги и уход в связи с беременностью и родами могут не только обходиться дорого для бедных семей, но и вычеркиваться из списка приоритетных расходов при распределении ограниченных средств семьи. Без реальной возможности получения доступного и качественного медицинского обслуживания и облегчения финансового бремени малообеспеченные женщины и их семьи часто отказываются от необходимых услуг.

10 МОТ, 2008. Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care? Social Security Policy Briefings, Paper 1. Женева.

В Гане национальная система медицинского страхования (NHIS)¹¹ стремится к обеспечению всеобщего доступа к качественным услугам здравоохранения без оплаты наличными в пунктах медицинской помощи. Правительство обеспечивает прямую финансовую поддержку региональным системам взаимного медицинского страхования в рамках реализующейся стратегии по сокращению масштабов бедности. Таким образом, региональные системы взаимного медицинского страхования на уровне поселений являются для правительства фундаментом, на котором основывается национальная программа медицинского страхования. Страховые премии NHIS, как правило, зависят от платежеспособности участников программы. Комитеты страхования на уровне поселений подразделяют жителей страны на четыре категории – на крайне малообеспеченных, малообеспеченных, лиц среднего достатка и богатых. Размеры взносов определяются отдельно для каждой категории. Представители категории крайне малоимущих¹² (представители коренных народов), а также лица старше 70 лет освобождены от уплаты любых страховых премий или взносов. Несмотря на то что размер взносов немного варьирует в зависимости от региона, работники неформального сектора платят, как правило, около 72 тыс. ганских седи (или 7,2 новых ганских седи, примерно 5 долларов США). Для участников фонда социального обеспечения и национального страхования (SSNIT), занятых в формальной экономике, предусмотрен ежемесячный взнос в систему медицинского страхования в размере 2,5%. Таким образом, работники формальной экономики должны автоматически становиться членами национальной системы медицинского страхования (NHIS), но все же вынуждены регистрироваться в системах взаимного медицинского страхования по месту жительства. Правительство также ввело 2,5% налог на прибыль для финансирования национальной системы медицинского страхования (NHIS). Страховая защита участников распространяется на их детей и иждивенцев в возрасте до 18 лет. По данным центрального офиса национальной системы медицинского страхования (NHIS) Ганы в Аккре, в 2008 году около 12,5 млн жителей Ганы, то есть 61% населения страны в 20,4 млн человек, были зарегистрированы в системе.¹³

Руанда разработала собственную национальную политику развития паевых организаций здравоохранения в 2004 году. Паевые организации здравоохранения заработали в 30 округах системы здравоохранения, паевая секция имеется также на уровне центральных учреждений здравоохранения (всего таких организаций 403). В 2006 году правительство разработало политику обязательного медицинского страхования всего населения Руанды. За последние пять лет членство в паевых организациях здравоохранения резко возросло с 7% в 2003 году до 27% в 2004 году, 44,1% в 2005 году, 73% в 2006 году и достигло 85% к концу июня 2008 года.

Годовая страховая премия за базовый медицинский пакет была установлена в размере 1000 руандийских франков на человека по состоянию на январь 2007 года с доплатой в 200 руандийских франков по окончании лечения. Помимо этого пакета страхователи имеют доступ к дополнительным пособиям, покрывающим расходы на услуги и лечение в больницах. Пакет стоимостью в 1000 руандийских франков финансируется за счет региональных и национальных фондов солидарных рисков, пополняемых за счет взносов участников. По завершении лечения в региональной или многопрофильной больнице от пациента требуется доплата в размере 10% от общей стоимости лечения. Региональные фонды солидарных рисков пополняются взносами из национальных фондов благодаря 10% вычетам из каждой выплаченной страховой премии за базовый пакет в 1000 руандийских франков, а также за счет донорской помощи. Национальный фонд солидарных рисков или «Фонд

11 Взято из: «Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options. Draft for discussion. Tripartite meeting of experts on strategies for the extension of social security coverage. Департамент социального обеспечения. МБТ, Женева, 2009 г.

12 В рамках национальной системы медицинского страхования, беднейшие слои населения – это «безработное взрослое население, не получающее никакой определенной и постоянной поддержки для выживания из каких-либо источников» (Republic of Ghana NHIS Brochure n.d., 6; Ghana National Health Insurance Council, 2007).

13 NHIS, 2009. Operational Report as of 31 December 2008 (Аккра).

солидарности» в основном состоит из государственных взносов, перечислений донорских учреждений, а также работников частного и государственного секторов.

Несмотря на то что размер страховой премии в 1000 руандийских франков за базовый медицинский пакет остается ниже реальных расходов на медицинское обслуживание, многие жители Руанды, живущие в условиях крайней нищеты, не могут позволить себе платить эту премию. Поэтому Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и другие НПО (например, Красный Крест, Oxfam и Caritas), равно как и правительственные программы (Фонд помощи выжившим в геноциде, FARG) приняли решение о финансировании премий медицинского страхования для самых малообеспеченных жителей Руанды, сирот и больных ВИЧ/СПИДом.¹⁴

Медицинское микрострахование обладает солидным потенциалом в целях обеспечения охвата групп населения, которые исключены из системы обязательного социального страхования.

■ **Стимулирование программ микрострахования.** В течение последнего десятилетия наметилось активное развитие программ микрострахования, особенно в странах Южной Азии и Африки, часто для расширения охвата системы здравоохранения. Они часто создаются по инициативе организаций гражданского общества и реализуются разными организационными методами. Очевидно, что медицинское микрострахование обладает солидным потенциалом в целях обеспечения охвата групп населения, которые исключены из системы обязательного социального страхования, мобилизации дополнительных ресурсов, содействия участию в жизни гражданского общества и расширения прав и возможностей различных социальных и профессиональных групп населения, в том числе женщин. Тем не менее, жизнеспособность и эффективность разрозненных самофинансируемых систем микрострахования в значительной степени ограничены, что не позволяет им охватить широкие слои незащищенного населения. Их воздействие должно быть усилено, в частности, путем налаживания функциональных связей с расширенными национальными системами или системами социального страхования, что позволит им внести свой вклад в обеспечение справедливости и эффективности национальной политики в сфере социального обеспечения.

■ **Разработка не зависящих от взносов систем, финансируемых за счет налоговых поступлений.** Одним из возможных способов расширения сферы охвата социального обеспечения в области гарантированных доходов населения является разработка программ денежных выплат, не зависящих от взносов и финансируемых за счет налоговых поступлений, которые реализуются в различных формах:

- всеобщая социальная пенсия, выплачиваемая старшему поколению;
- денежные выплаты семьям с детьми часто при условии посещения детьми школы или участия в профилактических медицинских программах;
- пособия, адресованные отдельным группам населения, например, инвалидам, сиротам и другим уязвимым слоям населения, а также целевые программы социальной поддержки.

За последнее десятилетие подобные системы были разработаны более чем в 30 странах мира. Примером таких систем являются «Bolsa Família» в Бразилии и «National Rural Employment Guarantee» в Индии, которые охватывают десятки миллионов человек.¹⁵

«Bolsa Família» (Бразилия) – знаковая программа обусловленных социальных выплат¹⁵

В 2003 году Бразилия приступила к осуществлению программы «Bolsa Família», объединившей в себе четыре существовавших ранее системы выплат денежных пособий. Это крупнейшая в мире программа выплат адресных социальных пособий. В 2008 года она охватывала около 11,35 млн семей (47 млн человек), что соответствует

¹⁴ Для получения дополнительной информации см. сайт платформы глобального расширения социального обеспечения (GESS) <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

¹⁵ Взято из: *Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options. Draft for discussion. Tripartite meeting of experts on strategies for the extension of social security coverage.* Департамент социального обеспечения, МБТ, Женева, 2009.

четверти населения страны. В 2008 году бюджет программы составил 5,5 млрд долларов США¹⁶ или 0,3% ВВП¹⁷. К концу 2009 года ожидается, что расширение программы позволит охватить 12,4 млн семей.0

Основные цели программы:

- (a) сократить текущий уровень бедности и неравенства путем обеспечения минимального уровня доходов нищих семей;
- (b) разорвать порочный круг передачи нищеты от одного поколения другому, поставив предоставление этих социальных выплат в зависимость от соблюдения получателями пособий требований, касающихся развития человеческого потенциала (школьная посещаемость, прививки, посещение медицинских учреждений в дородовой период).

Программа является неотъемлемой частью социальной политики Бразилии, охватывающей продовольственную безопасность, социальную и психологическую помощь, денежные пособия и основные социальные услуги. Недавно была разработана программа «PlanSeQ» для поддержки семей-получателей пособий, стремящихся освоить профессиональные навыки и квалификации и пройти профессионально-техническую подготовку по востребованным специальностям. В настоящее время около 211.930 человек участвуют в программах «PlanSeQ».

Только самые бедные домашние хозяйства имеют право на получение базового пособия в размере 62 бразильских реалов; остальная часть пособий зависит от доходов и состава домохозяйства.¹⁸ Получателей пособий определяют совокупностью методов: основываясь на географическом распределении пособий и оценке положения семьи в зависимости от размеров дохода на человека. Определение географии распределения пособий ведется на двух уровнях: федеральном и местном.

Семьи, участвующие в программе, принимают на себя обязательство соблюдать три основных требования:

- i) дородовой и послеродовой мониторинг;
- ii) контроль качества питания и вакцинация детей в возрасте до 7 лет;
- iii) как минимум, 85% посещаемости школы детьми в возрасте от 6 до 15 лет и 75% посещаемости подростками в возрасте 16-17 лет.

После недавних преобразований программа «*Bolsa Família*» была объединена с программой по искоренению детского труда (PETI). Было выявлено около 450 тыс. семей, использующих детский труд, и к 2008 году программа охватила 875 тыс. детей. Результатом стало проведение особого мониторинга выполнения этими детьми требования об учебе в школе. Программа на практике доказала, что условия предоставления пособий не обязательно носят карательный характер. Тем не менее, их невыполнение может стать показателем или фактором уязвимости. В этом смысле обусловленность пособий является индикатором, который может привлечь внимание социальных служб и тем самым обеспечить более полное понимание потребностей семей в сфере оказываемых услуг.¹⁹

Несмотря на отдельные факты растраты средств, программа «*Bolsa Família*» эффективно достигает своей цели: 80% зарегистрированной финансовой помощи направляется семьям, живущим за чертой бедности (с доходом в половину минимальной заработной платы на человека).

Источники: Lindert et al 2007; Soares et al, 2006; Soares et al 2007; Ananias de Sousa, 2009, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009. Conditional Cash Transfer: Bolsa Família Case. Презентация, сделанная на заседании Административного совета. Женева.

Индийская национальная система гарантий занятости в сельской местности

Индийская национальная программа гарантий занятости в сельской местности (NREGS) была учреждена в 2005 году. В рамках этой программы сельские домашние хозяйства получают право на 100 дней неквалифицированного ручного труда каждого своего члена в течение года, при этом треть возможностей трудоустройства отводится женщинам. Программа включает проекты управления земельными и водными ресурсами и развития инфраструктуры, например, строительство дорог. В 2007-08 годах было выполнено 511.355 проектов. В соответствии с законодательством заработная плата работников должна соответствовать существующему размеру минимальной оплаты труда сельскохозяйственных работников в регионе. Минимальная зарплата не может быть

16 Министерство социального развития и борьбы с голодом, 2008 г. Курс обмена валют по данным ООН на январь 2009 года: US\$ = R\$ 2.3

17 Министерство социального развития и борьбы с голодом, 2009 г. Conditional Cash Transfer: Bolsa Família Case. Презентация в Административном совете МБТ. Женева: Швейцария.

18 Более того, самые малообеспеченные домохозяйства могут получать дополнительные выплаты без фиксированной ставки на каждого ребенка в возрасте до 15 лет (но не более чем на 3 детей), подростков (16-17 лет) и на беременных женщин-членов семьи. Крайне малообеспеченные домохозяйства могут получать до 182 бразильских реалов в месяц. Если ежемесячный доход домохозяйства находится в пределах 60-120 реалов, то оно может получать дополнительные пособия без фиксированной ставки в зависимости от количества детей, подростков и беременных женщин. Размер этих пособий может достигать до 120 реалов. Однако эти домохозяйства лишаются базовых пособий. Источник: Министерство социального развития и борьбы с голодом, 2009 г. www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia

19 Ananias de Sousa, 2009.

ниже 60 рупий за день. Если кандидат не получает работы в отведенный период времени, он имеет право на получение пособия по безработице.

NREGS – это всеобщая программа. Она была разработана с учетом спроса и на основе принципа саморегулирования. Первичным планированием и осуществлением различных программ NREGS занимаются учреждения системы Панчаяти Радж (PRI), которые представляют собой органы индийской децентрализованной системы управления. В отличие от предыдущих страховых программ гарантий занятости, в основе NREGS лежит закон, принятый парламентом. Именно поэтому в рамках закона изначально предусмотрены механизмы обеспечения прозрачности и подотчетности, а также положения о санкциях, порядке удовлетворения жалоб и проведении социального аудита.

Целью закона о национальной программе гарантий занятости в сельской местности (NREGS) является сокращение масштабов сельской миграции между штатами, создание долговременных активов в сельских районах, наделение правами и возможностями женщин путем предоставления им возможностей независимого заработка, а также поощрение общего развития сельской экономики и оказания последующего воздействия на национальную экономику в целом. В 2008-09 годах количество домашних хозяйств, получивших доступ к рабочим местам, составило более 45 млн, а среднее количество отработанных дней в пересчете на домашнее хозяйство – 47. За финансовый период 2006-07 годов из национального бюджета на программу было выделено около 0,3% ВВП. 60% общих расходов приходится на заработную плату неквалифицированных работников, в то время как остальные 40% предназначаются работникам средней квалификации и расходуются на закупки необходимых для программы материалов.

Источники: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage. Extending Social Security to All: A review of challenges, present practice and strategic options. 2-4 сентября 2009 г. МБТ, Женева.

Ashok K. Pankaj. 2008. The National Rural Employment Guarantee Act. Guaranteeing the Right to Livelihood. India Social Development Report. Оксфорд.

Программы социальной помощи обладают достаточным потенциалом для ликвидации крайних форм бедности.

Среди систем, не зависящих от взносов, особой популярностью во всем мире пользуются программы социальной помощи. Некоторые из них претерпели значительные изменения, свидетельствующие о возросшем стремлении выйти за рамки традиционной функции перераспределения доходов и подтверждающие существование более тесной взаимосвязи с политикой на рынке труда, политикой, содействующей сплоченности общества и развитию человеческого потенциала. Программы социальной помощи обладают достаточным потенциалом для ликвидации крайних форм бедности. Возможности нищего населения в значительной степени ограничены несоответствием доступных возможностей и сложных препятствий, стоящих на их пути. Сегодня принято считать, что основные подходы в области развития, особенно микрофинансирование, развитие навыков и квалификаций, стимулирование кооперативов или предоставление доступа к основным социальным услугам, как правило, обходят стороной крайне малообеспеченные слои населения. Одна из причин заключается в том, что представители этой группы населения повседневно борются за выживание и удовлетворение насущных потребностей, не имея средств (в том числе времени) или возможностей для деятельности, которая не связана с получением немедленной и гарантированной отдачи. Новые программы социальной помощи направлены на решение этой проблемы путем предоставления пособий для удовлетворения насущных базовых потребностей самых малообеспеченных,²⁰ которые дополняются активной поддержкой по расширению их доступа к экономическим возможностям и основным социальным услугам.²¹

Охват нищих слоев населения: программа TUP в Бангладеш²¹

Программа под названием «Сокращение масштабов бедности – помощь «нищим» (TUP) проводится в Бангладеш усилиями НПО BRAC. Программа была развернута в 2002 году, после того как сотрудники BRAC пришли к выводу о том, что деятельность организации, при всей ее значимости для многих бедных жителей страны, не охватывает самых уязвимых сельских жителей Бангладеш и не оказывает им помощи.

Программа TUP включает выплату денежных пособий и безвозмездную передачу активов, а также развитие навыков и квалификаций работников для получения средств к существованию, содействие мерам в области

²⁰ Как правило, денежные и продовольственные пособия.

²¹ Взято из МОТ, 2008. Содействие занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности, Доклад IV, Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 г. Женева.

здравоохранения и проведение других социальных программ, которые потенциально могут привести к преобразованиям и расширению прав и возможностей населения. Примером последнего вида деятельности являются юридические консультации по таким вопросам, как законодательные основы семейной жизни и борьбы с насилием в семье, что особенно важно, учитывая, что женщины составляют значительную часть нищего населения. Расширение возможностей населения является основой всей программы, которая нацелена на предоставление участникам возможности воспользоваться услугами микрокредитования BRAC.

Оценка программы BRAC²² показала, что в среднем к 2005 году доходы ее участников росли заметнее, чем доходы лиц, которые в 2002 году вошли в категорию «не вполне бедных» и не смогли принять участие. Тем не менее, участники программы все же остались в категории малообеспеченных. Это, наверное, и неудивительно, учитывая относительно короткий период осуществления программы. Участники добились успехов в ряде ключевых областей, связанных с преодолением уязвимости (главным образом, благодаря активам, позволяющим получать средства к существованию, сбережениям и доступу к медицинскому обслуживанию), и, по-видимому, стали более уверенными в своих способностях выстоять в условиях серьезных потрясений или проблем с добыванием средств к существованию, например, в случае серьезного заболевания кормильца.

Несмотря на активное развитие в странах со средним уровнем доходов программ, не зависящих от взносов, в странах с низким уровнем доходов до сих пор наблюдается их дефицит. Тем не менее, эти программы все чаще привлекают внимание правительств и международных организаций. Например, системы социального пенсионного обеспечения реализуются в растущем числе африканских стран, при этом Кабо-Верде и некоторые другие страны недавно расширили сферу охвата этих систем и повысили размеры пособий. В 2006 году после совместной конференции, организованной Африканским союзом и правительством Замбии, был подписан Ливингстонский призыв к действиям, который демонстрирует растущий интерес на африканском континенте к системам пособий, финансируемых за счет налоговых поступлений.

■ **Сочетание политических инструментов в контексте комплексной национальной стратегии социального обеспечения.** Некоторые политические инструменты могут гармонично сосуществовать в одной стране, так как они нацелены на предоставление страховой защиты для различных страховых случаев и групп населения с разными характеристиками. Инструменты политики должны быть адаптированы как к особым характеристикам и потребностям групп, которым они предназначаются, так и к национальным условиям. В 2001 году на 89-ой Международной конференции труда было заявлено, что для достижения эффективности различные «политические меры и инициативы по расширению сферы охвата не должны выпадать из контекста комплексной национальной стратегии в области социального обеспечения». Совершенствование политической координации и согласованности различных механизмов социального обеспечения остается важной задачей в большинстве развивающихся стран в целях максимально эффективного использования ресурсов, недопущения маргинализации отдельных групп населения и содействия формализации занятости.²²

Политическая координация и согласованность различных механизмов социального обеспечения необходимы для достижения максимальной эффективности использования ресурсов, борьбы с маргинализацией и поддержки выхода из неформальности.

Таиланд: плюралистическая система социальной защиты в области здравоохранения

В 2001 году в Таиланде был предпринят радикальный шаг к достижению универсального охвата системы медицинского обслуживания путем реализации комплексной программы медико-санитарной помощи, которую в настоящее время в стране называют «Программой UC» (ранее известной как Программа «30 бат»). По условиям программы, любой тайский гражданин, не включенный в систему медицинского страхования в сфере социального обеспечения (SSO) или программу медицинских пособий для государственных служащих (CSMBS), имеет доступ к медицинскому обслуживанию, предоставляемому в сети учреждений здравоохранения определенного района (включая медицинские центры, районные больницы и объединенные с ними больницы на уровне провинций). Население имеет доступ к комплексу медицинских услуг, в принципе, без доплаты или иных платежей, к полному спектру услуг здравоохранения, включая услуги в поликлиниках (амбулаторные услуги) и стационарах и услуги по охране материнства, предоставляемые государственными и частными учреждениями; при этом особое внимание уделяется профилактике и реабилитации.

22 Rabbani, M., Prakash, V. and Sulaiman, M. (2006). Impact Assessment of CFPR/TUP: A Descriptive Analysis Based on 2002-2005 Panel Data, CFPR/TUP Working Paper Series No. 12, Dhaka, BRAC.

По итогам 2006-07 годов общий установленный законом охват системы медицинского страхования в Таиланде коснулся приблизительно 98% населения. Таким образом, применение в Таиланде плюралистического подхода позволило достигнуть практически всеобщего охвата в относительно короткий срок. Программа УС сыграла ключевую роль в предоставлении социальной защиты в сфере здравоохранения для малообеспеченных слоев населения, в том числе для работников неформальной экономики, потребности которых в медицинской помощи и стали отправной точкой для разработки программы. Однако неразрешенной проблемой остается прямая оплата медицинских услуг наличными, которая составляет значительную часть общих расходов на медицинское обслуживание (28,7% в 2007 г., в том числе 74,8% на услуги частных поставщиков медицинских услуг).²³

Плюралистическое и скоординированное развитие целевых и универсальных систем является характерной особенностью таиландского подхода к социальной защите в области здравоохранения. Используется нескольких источников финансирования, в том числе часть государственных доходов и поступлений от целевых налогов наряду с взносами и страховыми премиями, что позволяет ускорить процесс расширения сферы охвата, особенно малообеспеченных слоев населения. Основными сферами сотрудничества между системами являются управление информационными системами, разработка стандартов медицинских услуг и медицинских учреждений, а также применение системы аудита и приема жалоб.²⁴

23 24

В Индии в 2008 году был принят закон о социальном обеспечении работников неорганизованного сектора экономики, предоставляющий законодательную поддержку ряду уже существующих систем социального обеспечения.

В Индии был принят специальный закон для содействия охвату неформальной экономики (неорганизованного сектора) путем сочетания различных инструментов. В 2008 году был принят закон о социальном обеспечении работников неорганизованного сектора экономики, предоставляющий законодательную поддержку ряду уже существующих систем социального обеспечения. Эти системы охватывают надомных, самозанятых и наемных работников (в том числе трудовых мигрантов) в неорганизованном секторе, а также всех тех, кто был исключен из страхового обеспечения в рамках организованного сектора.

Центральное правительство несет ответственность за формирование соответствующих систем социального обеспечения для работников неорганизованного сектора в следующих областях: а) страхование жизни и страхование инвалидности; б) пособия по болезни и в связи с рождением ребенка; с) защита старости; д) другие пособия, решение о выплате которых принимается центральным правительством. На государственном уровне неорганизованные работники могут участвовать в различных системах социального обеспечения, включая а) страховые фонды, б) пособия на случай производственной травмы, с) обеспечение жильем, д) образовательные программы для детей, е) программы совершенствования навыков и квалификаций работников.

Новый закон определяет ответственность, обязательства и структуру создаваемых национального и региональных советов по социальному обеспечению, принимающих решения об основных мерах в области социального обеспечения для всех работников неорганизованного сектора. Ввиду того что 94% рабочей силы страны сконцентрированы в неорганизованном секторе, целью закона является подготовка почвы для создания общенациональной системы социального обеспечения.²⁵

■ **Доступность систем социального обеспечения в развивающихся странах.** В течение десятилетий многие считали, что системы социального обеспечения могут создаваться только в странах с высоким уровнем доходов населения. Эта точка зрения стала терять популярность по мере появления эмпирических данных, доказывающих, что социальное обеспечение возможно, начиная с самых ранних стадий развития, и что оно может играть ключевую роль в экономическом развитии. Более 30 развивающихся стран смогли значитель-

Растет число фактов, которые доказывают, что социальное обеспечение возможно, начиная с самых ранних стадий развития, и что оно может играть ключевую роль в экономическом развитии.

23 MOT, 2008. Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care? Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Женева).

24 Sakunphanit, T. 2008. *Universal Health Care Coverage through Pluralistic Approaches: Experience from Thailand*. Series: Social security extension initiatives in East Asia (субрегиональное бюро МОТ, Бангкок).

25 *The Unorganised Workers' Social Security Act*, 2008.

Документ доступен на сайте: <http://labour.nic.in/act/acts/Unorganised-workers-social-security-act-2008.pdf>

но расширить сферу охвата своих систем благодаря осуществлению различных программ.

Работа по созданию моделей в соответствии с имеющимися возможностями содействует проведению политического диалога, позволяющего выйти за рамки непроверенных данных и предположений относительно финансового бремени долгосрочных программ социальной защиты. Результаты этой работы показывают, что предоставление базового набора социальных пособий вполне доступно для большинства стран со средним уровнем доходов населения.²⁶ В некоторых бедных странах потребуются крупные долгосрочные капиталовложения, пока не будет создана не зависящая от взносов система социальных пособий, финансируемая исключительно за счет налоговых поступлений.

Практика показывает, что любое увеличение доли внутренних доходов, направляемых на базовое социальное обеспечение, определяется как размером бюджета, так и политической волей, нацеленной на увеличение доли государственных расходов в этой области. Возможности расширения бюджетного пространства должны рассматриваться в контексте комплексной среднесрочной рамочной программы правительственных расходов. Потенциал мобилизации дополнительных доходов путем расширения базы налогообложения, повышение эффективности расходов посредством укрепления государственных учреждений, а также адекватная политика поддержки производительности являются важнейшими факторами создания бюджетного пространства в бедных странах. Решение об увеличении доли государственных расходов, направляемых на базовые программы социального обеспечения, будет зависеть от политической воли и от того, какая доля бюджета уже направляется в эту сферу. Для поддержки процесса принятия решений необходимо провести оценку финансовой и административной выполнимости программ, а также ожидаемых результатов предоставления базового социального обеспечения.

■ **Подход МОТ и минимальные нормы социальной защиты.** МОТ поощряет использование двухмерного подхода к расширению сферы охвата социального обеспечения. Первое измерение (горизонтальное) включает в себя расширение сферы охвата систем обеспечения доходов и повышения доступности медицинских услуг даже на самом нижнем уровне с охватом всего населения страны. Второе измерение (вертикальное) предусматривает увеличение доходов и расширение доступа к медицинскому обслуживанию более высокого качества параллельно с экономическим развитием стран и расширением бюджетного пространства.

Координационный совет руководителей системы ООН, основываясь на Глобальном пакте о рабочих местах МОТ, указывает на существование нового стратегического подхода к первому горизонтальному измерению путем предоставления ряда гарантий базового социального обеспечения в рамках более широких минимальных норм социальной защиты. Эти базовые нормы состоят из двух основных элементов, содействующих соблюдению прав человека:

- **Основные государственные услуги:** географическая и финансовая доступность важнейших услуг (водоснабжение и санитария, здравоохранение и образование).
- **Социальные пособия:** базовый набор важнейших социальных пособий в денежной и натуральной форме, выплачиваемых малообеспеченным и уязвимым слоям населения для обеспечения минимального гарантированного дохода и доступа к основным медицинским услугам.

Гарантии базового социального обеспечения в рамках более широких минимальных норм социальной защиты включают основные государственные услуги и социальные пособия.

²⁶ Pal, K.; Behrendt, C.; Léger, F.; Cichon, M. and Hagemeyer, K. (2005), Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise, Issues in Social Protection Discussion Paper 13. МБТ, Женева.

Минимальные нормы социальной защиты в области социальных пособий включают в себя базовый набор важнейших социальных гарантий, которые предоставляются в форме денежных или натуральных пособий и, как правило, обеспечивают:

- всеобщий доступ к важнейшим медицинским услугам;
- обеспечение доходов (или средств к существованию) для всех детей через систему предоставления детских пособий;
- поддержание доходов в сочетании с гарантиями занятости и/или другими мерами политики в области занятости трудоспособного (и желающего работать) населения, которое не может зарабатывать достаточные доходы на рынке труда;
- обеспечение гарантированных доходов в форме базовых пенсий, финансируемых за счет налоговых поступлений, для пожилых лиц, инвалидов и лиц, потерявших кормильца.

Использование термина «гарантии» оставляет открытым вопрос о том, предоставляются ли все или некоторые из указанных пособий i) на всеобщей основе всем жителям страны, или ii) на основе разделения функций между обязательными и широкомасштабными системами социального страхования, зависящими от взносов, или iii) только в отношении определенного круга потребностей, или iv) на основе следования определенным правилам поведения. Определяющим фактором становится то, имеют ли все граждане страны доступ к основным медицинским услугам, а также к средствам обеспечения минимального уровня доходов.



Бездомный, Бразилия.

Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202)

В 2012 году Международная конференция труда приняла Рекомендацию о национальных минимальных уровнях социальной защиты, которые представляют собой разработанный на национальном уровне набор базовых гарантий социального обеспечения, нацеленных на защиту населения и профилактику или сокращение масштабов бедности, уязвимости и социального отчуждения. В Рекомендации содержится отдельная ссылка на работников, занятых в неформальной экономике, и признается, что социальное обеспечение представляет собой важный инструмент профилактики и сокращения масштабов бедности и поддержки перехода от неформальной занятости к формальной.

Подробнее см. http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/provisional-records/WCMS_183326/lang-en/index.htm

ДОКУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)

Конвенция 1960 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130)

Рекомендация 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (134)

Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118)

Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157)

Рекомендация 1983 года о сохранении прав в области социального обеспечения (167)

Конвенция 2000 года об охране материнства (183)

Рекомендация 2000 года об охране материнства (191)

Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости, по случаю потери кормильца (128)

Рекомендация 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости, по случаю потери кормильца (131)

Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма (121)

Рекомендация 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма (121)

МОТ 2001. Резолюция и Заключения о социальном обеспечении. Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>

МОТ 2011. Резолюция и Заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социальное обеспечение), 100-я сессия, Международная конференция труда, 2011 г.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157820.pdf

Соответствующие публикации

Adema, W. (2006). *Social assistance Policy development and the provision of a decent level of Income in Selected OECD Countries*. OECD social, employment and migration working papers n° 38. Paris.

http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html

Barrientos, A. (2005). *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*.

Institute for development Policy and Management, University of Manchester. Manchester.

<http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf>

Barrientos, A. and Scott J. 2008; *Social transfers and Growth: A Review*. BWPI Working paper, 52. Poverty

Institute, University of Manchester. <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-5208.pdf>

Bertranou, F.; Casali, P. (2007). *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Buenos Aires.

<http://cinterfor.org.uy>

Brière, B., and Rawlings L. 2006. Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion? Work Bank, Social Protection Discussion paper No.0603, World Bank Institute, Social Safety Net Primer Series <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0603.pdf>

Gassmann, F.; Behrendt. C. (2006). *Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*. Discussion paper 15. МБТ, Женева.

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>

Hsiao, W.; Shaw, R. (2007). *Social Health Insurance*. Всемирный банк, Вашингтон (округ Колумбия).

<http://www.worldbank.org>

Международное бюро труда. 2006. *Social protection and inclusion. Experiences and policy issues*. Женева. <http://www.ilo.org/step>

- 2007. *The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries. Discussion paper 18.* Женева.
- 2008. *Social Security for all: Investing in social justice and economic development. Social Security Policy Briefings, Paper 7.* Женева.
- 2008. *Asia-Pacific Regional High-level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage, New Delhi, India, 19-20 May 2008.* Social Security department, Женева.
<http://www.ilo.org/secsoc>
- 2008 *Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States, Amman, 6-8 May 2008: report.* Social security Policy Briefings, Paper 5. Женева.
- 2008. *Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3.* Женева. www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/.../policy3e.pdf
- 2008. *Setting social security standards in a global society. An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization.* Social Security Policy Briefings, Paper 2. Женева. <http://ilo.org/secsoc>
- 2008. *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care. Social Security Policy Briefings, Paper 1.* Женева. <http://www.ilo.org/secsoc>
- 2009. *World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond.* Женева.
- 2010. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium.* Департамент социального обеспечения МБТ, Женева.
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>
- 2011. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации, Доклад VI, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/sssifg.pdf>
- MOT, GTZ, BO3. (2007). *Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations.* Eschborn. <http://www.socialhealthprotection.org/>
- Lund, F.; Srinivas, S. (2005). *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy.* Департамент социального обеспечения МБТ, Женева.
<http://www.ilo.org/global/>
- Medeiros, M., Britto, T and Soares, F. 2008 Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil. International Poverty Centre.
http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Targeted_Cash_Transfer_Programs_in_Brazil.pdf
- Mkandawire, T. (2005). *Targeting and universalism in Poverty Reduction. Social policy and development programme Paper Number 23.* United Nations Research Institute for Social Development. Geneva
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument)
- Molyneux, M. (2007). Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the Service of the state Gender and development programme paper number 1. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva
<http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2008). *Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina: Santiago, Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007. Documentos de política de seguridad social, Documento 4.* Гинебра
<http://www.ilo.org/secsoc>
- Oficina Internacional del Trabajo; Banco de Previsión Social; Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración de Uruguay. (Próximamente). *Trabajadores independientes y protección social en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa rica, Uruguay.* Montevideo
- Organisation for Economic Co operation and development. (2009). Promoting Pro-Poor Growth: social protection. HQ, Paris. <http://www.oecd.org/dac/poverty>
- Pochmann, M. (2008). *Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil.* МБТ, Женева, STEP.
- Pankaj, A. (2008). Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand. Institute of Human Development. New Delhi, India.
<http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-rural-development/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20report.pdf>
- Posel, D., Fairburn, J. and Lund, F 2004. Labour Migration and Households: a Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa <http://www.tips.org.za/node/795>
- Scheil-Adlung, X.; Carrin, G.; Juetting, J.; Ke Xu, K., et al. (2006). *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries.* ESS Paper N° 24. Женева, Международное бюро труда.

Soares, FV et al. *Programas de Transferencia de Renda no Brasil :impactos sobre a desigualdade e a Pobreza*. Brasília : IPEA, 2006.

Soares, S et al. *Programas de Transferência de Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, 2007.

Soares S et al. *Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade*. Brasília: IPEA, 2007.

Soares, S *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004*. Brasília: IPEA, 2006.

Townsend, P. (2009). *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development*. МБТ, Женева, Palgrave Macmillan London. <http://www.ilo.org/global>

Нормативные акты

International Labour Organisation. (1997). *Social Security Financing*. МУЦ Турин.

<http://www.itcilo.org>

—. 1997. *Pension schemes*. МУЦ Турин.

<http://www.itcilo.org>

—. 1998. *Social security principles*. МУЦ Турин.

<http://www.itcilo.org>

—. 1998. *Administration of social security*. МУЦ Турин.

<http://www.itcilo.org>

—. 2005. *Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe*. Budapest.

<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/>

International Labour Office. (2007). *Health microinsurance schemes. Feasibility Study Guide. Volume 1: Procedure, Volume 2: Tools*. Женева, Международное бюро труда; STEP.

<http://www.ilo.org/step>

—. (2007). *Health Micro-Insurance Schemes: Monitoring and Evaluation Guide, Volume 2: Practical indications*. Международное бюро труда; STEP.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/step>

—. 2009. *Extending social security to all. A guide through challenges and options*. Женева

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

Samson, M.; Van Niekerk, I.; Mac Quene, K. (2006). *Designing and implementing Social transfer programmes*. EPRI, Южная Африка.

<http://www.epri.org.za/socialtransfers>

Samson, M.; Van Niekerk, I.; Mac Quene, K. (2006). *Designing and implementing Social transfer programmes*. EPRI, South Africa.

http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing_and_implementing_social_transfer_programmes.pdf

Tabatabai, H. 2006. *Eliminating child labour: the promise of conditional cash transfers. International Programme for the Elimination of Child Labour*, МБТ, Женева

http://www.ciaris.org/workspace_files/153/cct_tabatabai_2006_eliminating_cl_promise_of_ccts_final_061025_english.pdf

Williams, M. 2007. *The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant*

http://web.williams.edu/Economics/Honors/2007/Williams_thesis.pdf

Подборка веб-сайтов правительств

Brazil, Bolsa Familia programme

www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia

Ghana, National Health Insurance Ghana National Health Insurance

<http://www.nhis.gov.gh/>

India, The Unorganised Workers' Social Security Act, 2008. No. 33 of 2008.

<http://labour.nic.in/act/acts/Unorganised-workers-social-security-act-2008.pdf>

India, The National Rural Employment Guarantee Act

<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>

South Africa, Unemployed Insurance Fund

<http://www.labour.gov.za/legislation/acts/basic-guides/basic-guide-to-uif-registration>

Thailand, Universal Health Insurance

<http://www.nhso.go.th>

Uruguay, Monotributors programme

[http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/ReformaTributaria/Monotributo.aspx?menu=refor-
maTributaria](http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/ReformaTributaria/Monotributo.aspx?menu=refor-
maTributaria)

Электронные платформы

<http://www.ciaris.org/>

<http://www.cipsocial.org>

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт департамента по социальному обеспечению МОТ <http://www.ilo.org/public/english/protection/>

Ссылки

Adema, W. (2006). *Social assistance Policy development and the provision of a decent level of Income in Selected OECD Countries*. OECD social, employment and migration working papers n° 38. Paris.

http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html

Agence française de développement. 2004. Poverty, Inequality and Growth. Proceedings of the AFD-EUDN, conference 2003. Paris.

<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/NotesDocuments/pid/2776>

Barrientos, A. (2005). *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*. Institute for development Policy and Management, University of Manchester. Manchester.

<http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf>

Bertranou, F.; Casali, P. (2007). *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Buenos Aires.

<http://cinterfor.org.uy>

Gassmann, F.; Behrendt, C. (2006). *Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*. Discussion paper 15. МБТ, Женева.

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>

Guimarães M. 2008. *Políticas para a Expansão da Cobertura dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas: A Experiência do Brasil*. Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília.

Hsiao, W.; Shaw, R. (2007). *Social Health Insurance*. Всемирный банк, Вашингтон (округ Колумбия).

<http://www.worldbank.org>

Международное бюро труда. 2006. *Social protection and inclusion. Experiences and policy issues*.

Женева. <http://www.ilo.org/step>

—. 2007. *The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries*. Discussion paper 18. Женева.

2008. *Social Security for all: Investing in social justice and economic development*. Social Security Policy Briefings, Paper 7. Женева..

2008. Asia-Pacific Regional High-level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage, New Delhi, India, 19-20 May 2008. Social Security department, Geneva.

<http://www.ilo.org/secsoc>

2008 Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States, Amman, 6-8 May 2008: report. Social security Policy Briefings, Paper 5. Женева.

2008. Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3. Женева. <http://www.ilo.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=5951>

2008. Setting social security standards in a global society. An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization. Social Security Policy Briefings, Paper 2. Geneva. <http://ilo.org/secsoc>

2008. Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care. Social Security Policy Briefings, Paper 1. Женева. <http://www.ilo.org/secsoc>

2009. World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond. Женева.

2010. Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium. Департамент социального обеспечения МБТ, Женева. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>
- MOT, GTZ, BO3. 2007. Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations. Eschborn. <http://www.socialhealthprotection.org/>
- Kazepov, Y.; Sabatinelli, S. 2006. Minimum income and social integration. Institutional arrangements in Europe. Geneva.
- Lelkes, O. 2006. Social exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and policy interventions. Женева, Международное бюро труда; STEP; European Centre for Social Welfare Policy and Research. http://www.euro.centre.org/data/1181637085_99921.pdf
- Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; de la Brière, B. 2007. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context, Social Protection Discussion Paper No. 0709. Всемирный банк, Вашингтон (Колумбия).
- Lund, F.; Srinivas, S. 2005. Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy. Женева, Международное бюро труда. <http://www.ilo.org/global/>
- Mkandawire, T. 2005. Targeting and universalism in Poverty Reduction. Social policy and development programme Paper Number 23. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570F00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570F00493EAA?OpenDocument)
- Ministerio do Trabalho do Portugal, European commission, International Labour Office. 2007. World Conference. Social Protection and inclusion. Converging efforts from a global perspective. Lisbon, 2- 3 October 2006. Proceedings. <http://www.ilo.org/fairglobalization/follow/National/lang--en/index.htm>
- Molyneux, M. 2007. Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the Service of the state Gender and development programme paper number 1. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva <http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756>
- Oficina Internacional del Trabajo. 2008. Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina: Santiago, Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007. Documentos de política de seguridad social, Documento 4. Ginebra <http://www.ilo.org/secsoc>
- Oficina Internacional del Trabajo; Banco de Previsión Social; Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración de Uruguay. (Próximamente). Trabajadores independientes y protección social en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay. Montevideo
- Organisation for Economic Co-operation and development. 2009. Promoting Pro-Poor Growth: social protection. HQ, Paris. <http://www.oecd.org/dac/poverty>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2007. Financing social protection: the employment effects. Employment, Labour and social affairs committee. Paris <http://www.oecd.org/dataoecd/58/4/38608747.pdf>
- Pochmann, M. 2008. Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil. Женева, МБТ; STEP.
- Pankaj, A. 2008. Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand. Institute of Human Development. New Delhi, India <http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-rural-development/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20report.pdf>
- Samson, M.; Heinrich, C.; Williams, M.; Kaniki, S.; Muzondo, T.; Mac Quene, K. and Van Niekerk, I. 2008. Quantitative analysis of the impact of the child support grant. Economic policy research Institute. Cape Town.
- Scheil-Adlung, X.; Carrin, G.; Juetting, J.; Ke Xu, K., et al. 2006. What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries. ESS Paper N° 24. Женева, МБТ.
- Soares, FV et al. Programas de Transferencia de Renda no Brasil : impactos sobre a desigualdade e a Pobreza. Brasilia : IPEA, 2006

Soares, S et al. Programas de Transferência de Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impacto sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2007

Soares S et al Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade. Brasília: IPEA, 2007

Soares, S Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA, 2006.

Townsend, P. 2009. Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. Женева, МБТ, Palgrave Macmillan London.

<http://www.ilo.org/global>

Upadhyana, S.; Ouchi, M. 2006. The assessment of social assistance scheme in the Kyrgyz Republic: its importance in relation to employment and poverty alleviation. СПб-МОТ, Москва. <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/>

Waelkens, M. P.; Soors, W.; Criel, B. 2005. The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa. ESS Paper N° 22. Женева, МБТ; STEP

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

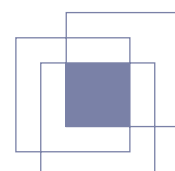
Расширение сферы охвата социальной защиты



Информирование о ВИЧ/СПИДе, Вьетнам.

8.2 ВИЧ/СПИД: УСТРАНЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИЗОЛЯЦИИ

■ Данная глава посвящена сложным взаимосвязям между неформальной экономикой, бедностью, экономической изоляцией и ВИЧ/СПИДом. Пандемия ВИЧ/СПИДа заметно тормозит выход из неформальности. В долгосрочной перспективе последствия для отдельных лиц, особенно женщин, а также предприятий, групп населения и экономики в целом могут стать катастрофическими. Сейчас появляются ответные меры, адресованные участникам неформальной экономики, в частности, специально разработанные учебные материалы, программы микрофинансирования, меры социальной защиты, повышения информированности населения и поддержки деятельности, связанной с получением доходов. Кроме того, на макроуровне разрабатываются национальные политические программы.



ГЛАВНЫЕ ВЫЗОВЫ

- ВИЧ/СПИД и неформальная экономика
- Гендерные последствия для неформальной экономики
- Экономические последствия пандемии
- Дискриминация и распространение неформальной системы отношений
- Проблема сферы труда
- Меры профилактики и минимализации негативных последствий в неформальной экономике
- Необходимость применения многосторонних подходов

■ **ВИЧ/СПИД и неформальная экономика.** ВИЧ/СПИД вызывает всеобщую озабоченность в связи со значительными затратами, которые несут все слои общества и отрасли экономики, а также из-за непосредственного влияния на жизнь работников и предприятия. Масштабы распространения болезни и ее влияния вызывают особую обеспокоенность в развивающихся странах, особенно в регионе Африки к югу от Сахары, где проживает 67% всех ВИЧ-инфицированных и где регистрируется 68% новых случаев заболевания среди взрослых и 91% среди детей.¹ В этом регионе также отмечается самый высокий уровень бедности и неформальности. Работники, занятые на неформальных рабочих местах, как правило, весьма подвержены заражению ВИЧ/СПИДом и уязвимы перед этой болезнью из-за социальных и экономических условий, которые характеризуются дефицитом стабильного дохода, плохими условиями труда, низким уровнем образования, отсутствием социальной защиты и ограниченным доступом к здравоохранению, информации и мерам профилактики. Болезнь накладывает огромные ограничения на неимущие домашние хозяйства и неформальные предприятия, ставит под угрозу получение средств к существованию и производительность, ведет к сокращению доходов предприятий и возможностей заработка отдельных лиц, ограничивает неформальную передачу навыков и квалификаций и подрывает возможности нынешнего и будущих поколений подготовиться к продуктивной занятости. Болезнь ведет к социальной и экономической стигматизации и изоляции отдельных лиц и усугубляет распространение бедности среди представителей всех поколений.

■ **Гендерные последствия для неформальной экономики.** Как правило, в развивающихся странах женщины чаще, чем мужчины, находят работу в неформальной экономике². И они с большей вероятностью концентрируются в наиболее изолированных ее сегментах, где работники борются за выживание. В свете двойной ответственности, лежащей на их плечах (оказание основной помощи по уходу и зарабатывание денег), – и в силу подчиненного положения во многих обществах женщины, в особенности молодые девушки, испытывают самые тяжелые последствия с точки зрения упущенных долгосрочных возможностей в сфере обучения, развития навыков, квалификаций и занятости. Например, когда один из членов семьи заражается ВИЧ-инфекцией, именно женщины и девочки в первую очередь бросают школу и работают как дома, так и за его пределами для того, чтобы обеспечить себя, больных родственников, братьев и сестер. Или же они оставляют работу на условиях полной занятости и посвящают все свое время уходу за больными СПИДом

Многие работники, занятые в неформальной экономике, по разным причинам наиболее подвержены заражению ВИЧ/СПИДом.

Затраты, связанные с уходом, переносятся на частный сектор с неоплачиваемой работой на добровольных началах, которую выполняют преимущественно женщины. В результате женщины испытывают самые тяжелые продолжительные последствия в плане упущенных возможностей в сфере обучения, развития навыков и квалификаций и занятости.

1 См. Развитие эпидемии СПИДа, ЮНЭЙДС и ВОЗ, 2009. С другой стороны, резкий рост численности лиц, инфицированных ВИЧ, отмечается в Восточной Азии – практически вдвое с 2001 года, а также в Восточной Европе и Центральной Азии, где в 2007 году, согласно оценкам, их численность увеличилась более чем на 250% по сравнению с 2001 годом. См: ВИЧ/СПИД и сфера труда, Доклад IV (1), Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., МБТ Женева, 2008 г.

2 МОТ, 2002. *Women and Men in the informal economy: A statistical picture* (МБТ, Женева).

Неформальная система отношений, бедность, экономическая изоляция и ВИЧ/СПИД – это усиливающие друг друга явления.

и сиротами.³ В результате нестабильная, нерегулируемая, непостоянная и плохо оплачиваемая работа может стать для них единственным доступным источником доходов, что крайне негативно сказывается на их возможном участии в социальном и экономическом развитии.

Неформальная система отношений повышает вероятность опасного с точки зрения ВИЧ образа жизни. Такие явления как ВИЧ/СПИД, бедность и неформальность по-разному отражаются на женщинах и мужчинах. На женщин ложится большая часть бремени неоплачиваемого ухода и общественных работ; при этом женщины в большей степени подвержены заражению ВИЧ/СПИДом, чем мужчины⁴, поскольку они часто находятся в подчиненном сексуальном и экономическом положении и не могут взывать к безопасному сексу и отказываться от опасного. Расширение экономических возможностей и усиление голоса женщин является важным приоритетным направлением политики, заметно снижающей уровень риска и незащищенности перед ВИЧ/СПИДом. Несоразмерно тяжелое бремя безвозмездных услуг по уходу усугубляется в результате пандемии, особенно в условиях экономического кризиса и дефицита государственной и частной поддержки мер социальной защиты в сфере ухода. Если экономическая ценность и стоимость безвозмездного ухода не будут признаны в полной мере и не найдут отражения в национальных стратегиях развития, в политике и бюджетных планах, то ВИЧ/СПИД будет оказывать все большее влияние на сокращающиеся ресурсы традиционных семейных связей, особенно на женщин и девочек. Также важно признать наличие особых вызовов, которые пандемия бросает мужчинам как в отношении связанной с болезнью стигматизации, так и непривычных для мужчин функций обеспечения ухода, которые они могут вынужденно брать на себя из-за изменений состава семьи вследствие болезни и к которым они зачастую не готовы.

Неформальная система отношений, бедность, экономическая изоляция и ВИЧ/СПИД – это подпитывающие друг друга явления, которые порождают порочный круг неравенства и лишений, передаваемых от одного поколения другому. В долгосрочной перспективе экономические и социальные последствия для отдельных лиц, предприятий, общин и сообществ могут быть катастрофическими. Понимание взаимосвязи между этими явлениями и преодоление их причин и следствий, в особенности (но не только) в отношении женщин и девочек, является не просто вопросом социальной справедливости и соблюдения основополагающих прав человека, но и неизбежным шагом к ускорению экономического роста и повышению производительности.

Известно, что эпидемия приводит к уменьшению размеров сбережений и инвестиций, замедлению темпов роста занятости и сокращению доходов на душу населения. С точки зрения неформальных предприятий, прогулы, болезнь или кончина работника могут привести к катастрофическим последствиям.

■ **Экономические последствия пандемии.** С макроэкономической точки зрения известно, что эпидемия приводит к уменьшению размеров сбережений и инвестиций, замедлению темпов роста занятости и сокращению доходов на душу населения. С точки зрения неформальных предприятий, на которых трудится огромная доля неформальных работников, прогулы, болезнь или кончина работника могут привести к катастрофическим последствиям. Заболевание не только ведет к уменьшению числа работоспособных людей, в особенности молодежи, но и влияет на качество труда, поскольку хозяйственная деятельность в результате этого испытывает дефицит востребованных навыков, квалификаций и технологий. С точки зрения индивидуального неформального предприятия, работников и их семей, которые обычно не охвачены государственной системой социального обеспечения и услугами социального страхования, ВИЧ/СПИД часто приводит к лишениям и социально-экономической незащищенности.

3 Проведенное в трех провинциях Южной Африки исследование показало, что число затронутых домохозяйств, в которых учебу бросали девочки, оказалось в два раза выше, чем число домохозяйств, в которых учебу в школе оставляли мальчики. См. «Women, HIV/AIDS and the world of work», брошюра МОТ/СПИД.

4 (2003). В ряде стран Африки и Карибского региона уровень распространения инфекции среди молодых женщин (до 24 лет) в 2-6 раз превышает уровень распространения инфекции среди молодых мужчин. См. «Women, HIV/AIDS and the world of work» брошюра МОТ/ЮНЭЙДС.

■ Дискриминация и распространение неформальной системы отношений.

Широкое распространение стигматизации и дискриминации в отношении ВИЧ-инфицированных работников толкает многих из них в неформальную экономику. Инфицированные работники, а также родственники, которые ухаживают за ними (обычно женщины и девочки), вынуждены бывают перейти к неформальной, нестабильной и плохо оплачиваемой занятости, на которой их физическое и психическое здоровье зачастую оказывается под еще большей угрозой. Кроме того, все очевиднее, что это сказывается и на детях, которые потеряли родителей или вынуждены заботиться о ВИЧ-инфицированных членах семьи.

■ Проблема сферы труда.

Подход МОТ к проблеме ВИЧ/СПИДа основан на том, что это заболевание порождает проблемы в сфере труда – в формальной или неформальной занятости – и сфера труда является отправной точкой для принятия контрмер. Рациональная основа этого подхода связана с тем, что 90% лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом, заняты производительным трудом – то есть, это взрослое население трудоспособного возраста – и поэтому профилактика, уход и лечение должны начинаться на рабочем месте. Кроме того, признается тот факт, что многие работники сталкиваются с этой проблемой по причине своей профессиональной деятельности, и что еще большее их число страдает от дискриминации и стигматизации на рабочем месте по причине ВИЧ-инфицированности. Кроме того, кризис распространения ВИЧ/СПИДа привлек внимание к центральной роли, которую играют трехсторонние участники МОТ как социальные партнеры национальных программ по борьбе с эпидемией. Как говорилось в недавнем отчете, «ВИЧ/СПИД представляет собой препятствие на пути сокращения масштабов бедности, обеспечения устойчивого развития и реализации Программы достойного труда. ВИЧ/СПИД требует реагирования на всех уровнях общества и всеми секторами и отраслями экономики».⁵ К этому заявлению можно добавить и то, что ВИЧ/СПИД заметно тормозит переход к формальной системе отношений.

В июне 2010 года была утверждена новая международная норма о ВИЧ/СПИДе и сфере труда. Новая рекомендация предоставляет МОТ и ее трехсторонним участникам возможность проведения в каждой стране дебатов о разработке адекватных мер по противодействию эпидемии ВИЧ и анализа уже принимаемых мер (см. вставку). Соблюдение положений рекомендации будет отслеживаться в рамках существующих механизмов контроля и последующей деятельности МОТ. Кроме того, рекомендация является ценным и детальным руководством для сбора данных о передовой практике.

Перед принятием рекомендации МОТ разработала Свод практических правил, в которых намечены ориентиры мер в отношении ВИЧ/СПИДа и сферы труда. В Своде практических правил содержится 10 ключевых принципов для разработки политики. Связь этих принципов с неформальной экономикой рассматривается во вставке ниже.

Основные принципы Свода практических правил МОТ по вопросу ВИЧ/СПИДа и их связь с неформальной экономикой

- Признание ВИЧ/СПИДа как проблемы сферы труда. Это означает, что все рабочие места, в том числе неформальные, должны признаваться государственными учреждениями, что не всегда соблюдается в отношении неформальной экономики.
- Гендерное равенство является одним из главных вопросов, рассматриваемых в Своде практических правил. Тем не менее, женщины в неформальной экономике гораздо уязвимее, чем мужчины, и уязвимее, чем женщины, занятые в формальной экономике.
- Безопасная производственная среда. Производственная среда в нефор-

Дискриминация в отношении инфицированных работников может стимулировать развитие неформальной системы отношений.

90% людей, инфицированных ВИЧ/СПИДом, находятся в продуктивном возрасте.

Рекомендация МОТ 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200)

В ходе 99-й сессии Международной конференции труда была утверждена рекомендация о ВИЧ/СПИДе. Она стала первым одобренным международным сообществом актом, призванным укрепить роль сферы труда в обеспечении всеобщего доступа к профилактике ВИЧ, лечению, уходу и помощи. В ней содержатся положения о программах профилактики, которые могут спасти множество жизней, и о мерах борьбы с дискриминацией на национальном уровне и на рабочих местах. В документе также подчеркивается значимость занятости и деятельности, связанной с получением доходов, для работников и лиц, живущих с ВИЧ, особенно для обеспечения непрерывного лечения.

См. http://www.ilo.org/aids/WCMS_142706/lang--ru/index.htm.

⁵ ВИЧ/СПИД и сфера труда, Доклад IV (1), Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., МБТ, Женева.

мальной экономике зачастую весьма далека от соответствия требованиям безопасности и гигиены труда, особенно для детей, которые приходят на работу вместе с матерями.

- Социальный диалог зависит от организованности рабочей силы. Участники неформальной экономики не имеют надлежащей организации и их голос не может быть услышан.
- Медицинские анализы, судя по всему, не являются проблемой для работников неформальной экономики. Однако необходимо решать проблему широко распространенной стигматизации.
- Конфиденциальность. Этот принцип не применим к неформальной экономике. Стигматизация и распространение слухов являются обычным явлением на малых предприятиях.
- Продолжение трудовых отношений. Поскольку в данном случае трудовые отношения по умолчанию носят неформальный характер, отсутствует сам трудовой договор, который может быть расторгнут. Кроме того, заболевшим работникам не выплачиваются социальные пособия.
- Профилактика. Образовательные программы и раздача презервативов для работников неформального сектора реализуются на минимальном уровне.
- Уход и поддержка. Услуги по уходу и поддержке не являются неотъемлемой частью неформальной системы отношений.

Источник: ВИЧ/СПИД и сфера труда. Доклад IV (1), Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., МБТ, Женева.

Меры профилактики должны быть включены в существующие программы (профессионально-техническое обучение, программы развития бизнеса, курсы по ликвидации неграмотности). Подходы к уменьшению негативных последствий включают расширение доступа к системе социального обеспечения, в частности, к микрострахованию, а также к приносящей доход деятельности.

■ Меры профилактики и минимализации негативных последствий в неформальной экономике. Меры, принимаемые в неформальной экономике, следует адаптировать к особым потребностям и условиям этого сектора. На неформальную экономику приходится весьма значительная доля всех создаваемых рабочих мест. Это означает, что меры профилактики и ухода, адресованные работникам только формальной экономики, скорее всего, дадут незначительный эффект. Охват работников неформальной экономики через работу и трудовую сферу чрезвычайно важен для ограничения распространения болезни и ее последствий. После того как правительства, работодатели и работники пришли к осознанию дорогой цены за бездействие и пользы от применения мер профилактики, лечения и ухода, они постепенно объединяют усилия в целях разработки и осуществления мер, напрямую или косвенно направленных на решение проблемы ВИЧ/СПИДа в неформальной экономике.

Решение проблемы ВИЧ/СПИДа в неформальной экономике связано с решением следующих вопросов:

- Какие механизмы могут быть созданы для обеспечения доступа неформальных работников к информации и повышения их осведомленности о ВИЧ/СПИДе?
- Каким образом неформальные работники могут вырабатывать стратегии или иметь доступ к действиям, направленным на преодоление проблем в связи с ВИЧ/СПИДом, в частности, к услугам здравоохранения и источникам дохода для покрытия расходов?

Первый вопрос связан со мерами профилактики, и самый надежный способ содействовать их принятию в неформальной экономике – включить вопросы профилактики во все существующие программы (профессионально-техническое обучение, программы развития бизнеса, курсы по ликвидации неграмотности). МОТ отслеживает реализацию таких программ для неформальных работников, например, в Южной Африке.⁶

6 Программа по профилактике ВИЧ/СПИДа в неформальной экономике, финансируемая Шведским агентством по международному развитию (SIDA), пилотный проект 2002-03 гг.

Второй вопрос связан с уменьшением негативных последствий. Это означает подготовку программ социального обеспечения (в частности, микрострахования) для незащищенных групп населения, которые обеспечивают им средства для покрытия расходов на медицинские услуги, покупку антиретровирусных (АРВ) и иммуноглобулиновых препаратов и расширение возможностей лиц, инфицированных ВИЧ, в сфере предпринимательства для получения стабильных доходов и покрытия этих расходов. Некоторые пилотные проекты с использованием подобных мер были проведены в Мозамбике и Танзании.

■ **Необходимость применения многосторонних подходов.** Комплексные программы, включающие профилактику ВИЧ/СПИДа и меры по смягчению негативных последствий для неформальных работников, осуществляются в Мозамбике, Эфиопии, Танзании, Бенине и Камеруне.⁷

При решении проблем ВИЧ/СПИДа в неформальной экономике и разработке инструментов для профилактики и смягчения негативных последствий необходимо учитывать особенности СПИДа в контексте неформальной экономики. Многие инструменты неформальных финансовых учреждений действуют ограниченное время и на них нельзя полагаться в долгосрочной перспективе, в то время как лечение АРВ должно проводиться на протяжении всей жизни. Неформальные работники могут иметь другие приоритеты и, следовательно, планировать свою жизнь не так, как работники формального сектора.

Существующие программы и меры политики включают, среди прочего, разработку специального законодательства или национальных планов действий, создание системы микрострахования и общественных медицинских программ, применение новаторских подходов в сфере образования и распространения информации среди целевых и уязвимых групп населения, таких как обучение коллегами, использование СМИ и общественные инициативы.

В следующем разделе приводятся данные об эффективных мерах в области политики и примеры программ, которые разрабатываются и осуществляются в отдельных странах.

Охват работников и предпринимателей неформальной экономики в местах работы и трудовой сфере чрезвычайно важен для ограничения распространения болезни и ее последствий.

⁷ Программа по профилактике и минимализации последствий ВИЧ/СПИДа в странах Африки южнее Сахары, финансируемая Шведским агентством по международному развитию (SIDA), модуль программы «Мобилизация кооперативов и предприятий неформального сектора для противодействия ВИЧ/СПИДу», 2006-09 гг.



Обсуждение вопросов женского здоровья в группе, Танзания.



В этой начальной школе в Кивохеде (Танзания) учится много детей, чьи родители умерли от СПИДа.

ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ПОДХОДЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- Сокращение риска инфицирования работников неформальной экономики: значение информационно-просветительской деятельности
- Расширение доступности и финансовой приемлемости качественных услуг и медицинских центров для неформальных работников
- Уменьшение уязвимости работников неформальной экономики к социально-экономическим последствиям болезни

Как отмечалось выше, множество взаимозависимых факторов определяют особые вызовы, которые ВИЧ/СПИД бросает работникам неформальной экономики. Поэтому существует множество мер политики и программ, которые могут потенциально влиять на эти факторы. Различные виды мер и политических программ можно сгруппировать вокруг следующих широких целей:

Во многих странах подготовка «коллег-инструкторов» доказала свою эффективность в деле распространения информации и охвата участников неформальной экономики, в том числе мигрантов.

■ **Сокращение риска инфицирования работников неформальной экономики: значение информационно-просветительской деятельности.** С учетом преобладания неформальных работников в особенно опасных отраслях и видах деятельности, в том числе в сфере сексуальных услуг, и ввиду нестабильного характера занятости или работы на дому, где редко соблюдаются нормы безопасности и гигиены труда, работники неформальной экономики особенно подвержены заражению ВИЧ. Таким образом, условия их труда и жизни провоцируют распространение болезни. Более того, большинство работников неформальной экономики не обладают достаточной информацией, чтобы адекватно оценить собственную незащищенность. Если такая информация и существует, она часто не соответствует уровню образованности потенциальных пользователей. Осознание и оценка степени риска и возможных последствий болезни в отдельных отраслях неформальной экономики – первый шаг к осуществлению эффективных и адресных мер профилактики и ухода. В рамках проекта МОТ, реализуемого в Танзании, Южной Африке, Уганде и Гане, были разработаны и протестированы на практике методы оценки риска и последствий СПИДа для работников, а также методы мобилизации общественности для предупреждения и смягчения негативных последствий болезни.⁸ Информационно-просветительская деятельность играет важную роль в обуздании распространения болезни. Подготовка «коллег-инструкторов» доказала свою эффективность в деле распространения информации и охвата неформальных работников. Некоторые категории работников особенно сложно охватить, несмотря на их высокий уровень риска. К примеру, это относится к мигрантам, среди которых высокую степень риска обычно можно объяснить отсутствием осведомленности о заболевании и физической, психологической, культурной и языковой изоляцией. Обучение «коллег-инструкторов» с успехом используется во все большем числе проектов технического сотрудничества, реализуемых МОТ.⁹

Например, в Гане пилотные проекты по обучению коллег-инструкторов успешно использовались для работы с владельцами гаражей и парикмахерами в сельских и городских районах. Для прохождения подготовки инструкторы отбирались на основе коммуникационных навыков и отношения к проблеме, а также в ходе консультаций с руководством участвующих групп. Меры обучения и профилактики должны учитывать различия в запросах мужчин и женщин, мальчиков и девочек, а также различия в том, каким обра-

⁸ HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work, ILO/AIDS, Technical Cooperation report, 2004.

⁹ Например, см. проект ТС: “HIV/AIDS prevention and impact mitigation in Sub-Saharan Africa” covering transport, cooperatives and informal economy (2006-09).

зом они могут заразиться и как болезнь может повлиять на их жизнь. Участие НПО, общественных организаций, в том числе объединений женщин и ассоциаций лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом, имеет большое значение; оно позволяет выбрать достойных «коллег-инструкторов» и распространять информацию в понятной и убедительной форме. Поскольку работники неформальной экономики, особенно ухаживающие за иждивенцами, ограничены во времени, необходимо планировать их учебу и должным образом компенсировать затраты рабочего времени не только учеников, но и «коллег-инструкторов». Важный урок, извлеченный из проекта в Гане, состоит в том, что развитие навыков ведения бизнеса в рамках программ обучения и привязка проектов к системам микрофинансирования может вызвать интерес у аудитории и позволяет решать более широкие проблемы, такие как создание рабочих мест, особенно для молодежи.

В Индии профсоюзы охватывают работников неформальной экономики в ряде штатов страны путем проведения обучения, информационно-пропагандистских мероприятий и распространения информации.

В Индии в рамках «Программы по профилактике ВИЧ/СПИДа в сфере труда: трехсторонний ответ» МОТ сотрудничает с Национальной организацией по контролю за распространением СПИДа, с лицами, инфицированными ВИЧ, предприятиями государственного и частного секторов, а также с организациями работодателей и работников. Программа реализуется в целях проведения исследований, развития информационно-пропагандистской деятельности, коммуникаций и разработки учебных материалов для работников формальной и неформальной экономики, а также для их семей. Такие организации, как Хинд Маздур Сабха (HMS), Совет профсоюзов Индии (CITU) и Национальный конгресс тред-юнионов Индии (INTUC) также участвуют в реализации проектов по предупреждению распространения ВИЧ/СПИДа среди работников неформальной экономики в штатах Джаркханд, Западный Бенгал и Андхра-Прадеш соответственно.

Кроме того, распространение информации об использовании презервативов, закупка и раздача презервативов на предприятиях неформальной экономики, например, вблизи рынков, вдоль основных дорог, поблизости от строительных площадок и т.д., позволяют охватить тех, на кого не распространяются программы, реализуемые на формальных рабочих местах. Чтобы эти программы были жизнеспособными и привели к мультипликативному эффекту, необходимы самые разные партнерства. В то время как партнеры на местах играют основную роль в охвате работников и их семей на местном уровне, национальные и региональные стратегии и планы необходимы для создания среды, благоприятствующей повышению эффективности этих мер. Например, для снижения риска ВИЧ/СПИДа на транспорте были налажены механизмы сотрудничества с такими субрегиональными органами, как Сообщество по вопросам развития юга Африки (САДК), Комиссия по вопросам транспорта и коммуникаций юга Африки, Федерация дорожно-транспортных ассоциаций Восточной и Южной Африки и Трансграничное дорожно-транспортное агентство.¹⁰

Программы по распространению информации и профилактике на формальных предприятиях могут разрабатываться и осуществляться таким образом, чтобы они охватывали неформальных работников и более широкие слои населения, например, через сети подрядчиков. В действительности, некоторые работники неформальной экономики связаны с формальными предприятиями посредством производственно-сбытовых систем. Субподрядчики, поставщики, клиенты, потребители, поставщики услуг, а также целый ряд других работников, находящихся вблизи крупных объектов формальной экономики (рынков, объектов досуга и отдыха и т.д.) могут получать от них достоверную информацию. Например, компания Geita Gold Mine Ltd. (GGML) в Танзании проводит программу профилактики на производстве, которая включает обучение «коллегами-инструкторами» не только собственных сотрудников, но и местного населения. Инструкторы-добровольцы обучают

¹⁰ HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work, ILO/AIDS, Technical Cooperation report, 2004.

представителей сферы сексуальных услуг способам обезопасить себя и свою жизнь, проводят с ними информационно-пропагандистские мероприятия и совместно с местными государственными учреждениями предоставляют им целый ряд услуг, таких как помощь при туберкулезе и малярии. Компания подготовила менеджеров и заручилась поддержкой местного координационного комитета.¹¹ Кроме того, широкими возможностями обладают структуры и общественные группы, создаваемые для реализации программ общественных работ, которые можно использовать для оказания помощи работникам и местному населению. Это может стать одним из путей охвата отдаленных, а также недоступных районов.

Учебно-информационные программы должны быть нацелены на изменение отношения общества и образа поведения с точки зрения не только осознания риска, но и дискриминации и стигматизации инфицированных лиц. При этом необходимо учитывать весь комплекс биологических, социальных и культурных факторов, обуславливающих гендерные различия с точки зрения подверженности риску ВИЧ/СПИДа и последствий болезни. Соответственно, «для улучшения здоровья женщин и мужчин требуется понимание не только биологических особенностей диагностики и лечения, но и социальных факторов, ведущих к улучшению или ухудшению здоровья».¹²

Программы по распространению информации и профилактике на формальных рабочих местах могут разрабатываться и осуществляться таким образом, чтобы охватить неформальных работников и широкие слои населения, например, через сети подрядчиков.

МОТ проводит учебные курсы для определенных групп слушателей по вопросам трудового законодательства и нормативно-правовых актов в сфере труда. Такие курсы были организованы для инспекторов труда из Мозамбика, Замбии и Малави, а также для судей из 15 стран (Бенина, Буркина-Фасо, Камеруна, Демократической Республики Конго, Эфиопии, Лесото, Малави, Маврикия, Мозамбика, Нигерии, Южной Африки, Объединенной Республики Танзания, Того, Замбии и Зимбабве). Их цель – обеспечить более полное соблюдение принципов безопасности и гигиены труда (БГТ), трудовых норм и законодательства, содействовать искоренению дискриминации и обеспечению безопасных условий труда.

■ **Расширение доступности и финансовой приемлемости качественных услуг и медицинских центров для неформальных работников.** В условиях эпидемии ВИЧ/СПИДа системы здравоохранения и социального обеспечения предоставляют набор жизненно важных услуг, в том числе меры профилактики, лечение АРТ (и оппортунистических инфекций, в том числе туберкулеза), медицинские услуги и программы семейного здоровья вместе с другими формами поддержки. В большинстве развивающихся стран государство выделяет скромные ассигнования на нужды здравоохранения, которые продолжают сокращаться, а большинство перечисленных выше мер не затрагивают неформальную экономику. Как правило, отсутствуют институциональные механизмы выявления этого «невидимого сектора» и оказания ему помощи в нужном объеме.

Отличительной особенностью неформальной экономики является дефицит регулирования и социальной защиты: в основном работники и предприниматели исключены по ряду причин из систем государственной социальной защиты и основанных на взносах программ медицинского страхования (см. также главу о социальном обеспечении). Охват официальных систем самый узкий в странах с высокими темпами распространения ВИЧ и высоким уровнем бедности. По данным МОТ, в Африке к югу от Сахары и в Южной Азии такие системы распространяются лишь на 10% работников. Там, где применяются другие меры, например, медицинское микрострахование или децентрализация социальной защиты, ВИЧ/СПИД бросает серьезный вызов их устойчивости. Для преодоления этих проблем в рамках некоторых прог-

В рамках некоторых программ микрострахования иногда создаются целевые фонды для больных СПИДом.

11 Workplace action on HIV/AIDS: identifying and sharing best practice, Background report for Tripartite Interregional Meeting on Best Practices in HIV/AIDS Workplace Policies and Programmes, 15-17 декабря 2003 г., МБТ, Женева.

12 “Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice”, World Bank and Oxford University Press, Нью-Йорк, 2001.

рамм микрострахования создаются целевые фонды для больных СПИДом, связанные с установлением для отдельных членов определенных условий, таких, как ограничение размеров выплачиваемых пособий, введение единой ставки для всех заболеваний или предоставление только определенных видов помощи, например, оплаты больничных услуг или медикаментов. Создание партнерств, в частности, выделение этим системам государственных и частных субсидий, является потенциально действенной мерой по преодолению проблем устойчивости программ микрострахования и паевых медицинских организаций, борющихся с ВИЧ/СПИДом.

Например, в Камеруне налаживание связей между кооперативами и поставщиками услуг, общинными организациями и другими учреждениями здравоохранения (в области добровольного консультирования и тестирования, профилактики передачи инфекции от матери к ребенку, передающихся половым путем инфекций и лечения СПИДа) облегчило доступ членов кооперативов и неформальных работников к соответствующим услугам. Кроме того, меры, связанные с получением доходов и содействием микропредприятиям, были нацелены на уязвимые группы женщин, молодых мужчин и девушек.

Во многих странах программы ухода на дому являются новаторской контрмерой в связи с растущим спросом на услуги по уходу и дефицитом государственных поставщиков услуг в сфере здравоохранения. Неправительственные организации, например, общественные и религиозные организации, приступили к их реализации, чтобы дополнить существующие государственные услуги в сфере здравоохранения. Помимо удовлетворения растущих потребностей в обществе, эти меры становятся привлекательным источником занятости для многих неформальных работников, особенно в странах, где предложение рабочей силы в медицине весьма ограничено. Программа помощи на дому Красного креста действует в Зимбабве с 1992 года, ярко демонстрируя возможности по одновременному решению задач занятости в рамках общественных работ и услуг.¹³

Работники здравоохранения играют все более важную роль в профилактике и уходе. Гватемальский союз работников здравоохранения ANTRASPG/SNTSG проводит просветительские профилактические мероприятия с организованными и неорганизованными работниками разных отраслей (включая здравоохранение и сельское хозяйство), в том числе неформальной экономики.

Наконец, АРВ-препараты могут быть труднодоступными для работников неформальной экономики, причем не только из-за связанных с лечением финансовых затрат. Как было указано в докладе МОТ 2008 года «ВИЧ/СПИД и сфера труда», «некоторые пациенты прилагают невероятные усилия к тому, чтобы продолжать лечение, поскольку финансово они не могут посещать те медицинские учреждения, в которых эти препараты имеются, или же по причине чрезвычайно трудных условий труда, не позволяющих им строго выполнять предписания по приему этих лекарств (такими сложностями могут быть: длительные и нерегулярные графики рабочего времени или время, потраченное на дорогу домой). Они могут также сталкиваться с трудностями выполнения режима приема лекарств по причине хронической стигматизации. Весьма важно, чтобы общинные и производственные стратегии тесно координировались между собой и носили взаимосвязанный характер; необходимо также привлекать министерства труда и социальных

Программы ухода на дому могут удовлетворить социальные потребности, одновременно создавая рабочие места в странах, где предложение рабочей силы в сфере здравоохранения весьма ограничено.

13 Anna McCord, «Public Works in the Context of HIV/AIDS Innovations in public works for reaching the most vulnerable children and households in east and southern Africa», Public Works Research Project of the Southern African Labour and Development and Research Unit (SALDRU), in the School of Economics at the University of Cape Town for the United Nations Children's Fund (ЮНИСЕФ), 2005, http://www.saldru.uct.ac.za/pwp/papers/publicworks_report_uct.pdf

партнеров к процессу разработки планов борьбы с ВИЧ/СПИДом в той или иной стране».¹⁴

Для смягчения экономических и социальных последствий эпидемии можно проводить ряд политических программ, в том числе: предоставление денежных социальных пособий и пособий в натуральном выражении, предоставление физических объектов, общинных наделов, микрокредитов и организация общественных работ.

■ **Уменьшение уязвимости работников неформальной экономики в отношении социально-экономических последствий болезни.** Работники неформальной экономики в высокой степени уязвимы в отношении экономических рисков и потрясений. Их хозяйственная деятельность, как правило, отличается направленностью на выживание, низкой производительностью и низкой прибыльностью. Поэтому ВИЧ/СПИД, сопряженный с ощутимыми личными и семейными затратами, в долгосрочной перспективе угрожает их экономической и личной безопасности. У малообеспеченных семей отсутствуют экономические и социальные ресурсы для покрытия связанных с уходом и лечением дополнительных расходов, а также дохода, потерянного в результате отсутствия трудовой деятельности. Кроме того, у них ограничен доступ к товарам, услугам и инфраструктуре, которые могли бы помочь им посвятить больше времени производительному труду (например, речь идет о трудосберегающих принадлежностях по уходу за домом, об услугах здравоохранения или лечении на дому, о транспорте, водоснабжении и санитарии, инфраструктуре и т.д.). Забота о больном члене семьи может вызвать необходимость значительного увеличения дополнительных работ по дому, включая доставку воды, уборку помещений и стирку белья. Эти проблемы вынужденно решаются, в том числе, за счет использования труда детей, продажи орудий производства и активов, заемов.

Ряд политических программ можно использовать для смягчения экономических и социальных последствий эпидемии для бедных семей. В их числе выплата социальных пособий в денежной и натуральной форме, предоставление материальных активов, позволяющих зарабатывать на жизнь, например, личных, общественных или школьных земельных участков, микрокредитование и общественные работы. Программы социальных выплат получают все большее признание как важный элемент комплексных мер в ответ на СПИД, особенно для самых бедных и уязвимых слоев общества. Критерии отбора получателей социальных пособий могут варьироваться, но, как правило, они направлены на выявление наиболее уязвимого населения, которое включает как отдельных инфицированных лиц, так и нищие семьи и общины.¹⁵ Крайне важно наличие денег для покупки продуктов питания, поскольку эмпирические данные указывают на замедление развития СПИДа и увеличение эффективности лечения антиретровирусными препаратами при качественном питании. При поддержке GTZ Министерство развития общин и социальных услуг Замбии (MCDSS) внедрило программу выплат социальных пособий для поддержания малообеспеченных домашних хозяйств, которые сталкиваются с тяжелыми последствиями ВИЧ/СПИДа. Оценка реализации этой программы показала позитивное влияние на домохозяйства и население благодаря улучшению качества питания и состояния здоровья людей, расширению доступа к образованию и возможностям зарабатывания средств к существованию, укреплению уверенности в своих силах, а также уменьшению социального давления со стороны членов общины.¹⁶ В настоящий момент более десятка стран на юге и востоке Африки реализуют программы социальных выплат.¹⁷

14 ВИЧ/СПИД и сфера труда, Доклад IV (1), Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., стр. 50.

15 См. анализ возможных критериев отбора получателей социальных пособий и условий в: Michelle Adato and Lucy Bassett; «What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates», HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: Findings from RENEWAL Research (2007-2008), Brief 10, International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (JLICA), 2008, <http://programs.ifpri.org/renewal/pdf/RFbrief10.pdf>

16 «Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia», GTZ, 2008, http://www.pegnet.ifw-kiel.de/activities/silva_poster.pdf

17 Michelle Adato and Lucy Bassett, op. cit.

Камерун: ВИЧ-позитивные женщины обретают экономическую независимость

Многие ВИЧ-позитивные женщины на северо-западе Камеруна сами оказывают себе помощь путем получения доходов в кооперативах при поддержке МОТ и Шведского международного агентства по сотрудничеству в целях развития (SIDA).

Проект, призванный помочь женщинам обрести большую финансовую независимость и улучшить качество их жизни, уже помог более чем 100 ВИЧ-инфицированным женщинам найти работу в таких областях, как торговля, швейное дело, дизайн, свиноводство, птицеводство, секретарские услуги и услуги связи.

В минувшем году система пополняемых фондов микрокредитования была создана в трех микрофинансовых учреждениях (МФУ): в кредитно-сберегательном кооперативе для женщин «Vamenda», кредитно-сберегательном кооперативе для женщин-предпринимателей «Kumbo» и в сберегательном кооперативе для женщин-предпринимателей «Wum».

Кроме того, для поддержания участников программы была организована подготовка менеджеров, психо-социальных консультантов и консультантов по экономическим вопросам среди сотрудников задействованных микрофинансовых учреждений. В программу обучения вошли следующие курсы: развитие бизнеса, процедура управления программой, помощь при СПИДе, консультирование и преодоление стигматизации. Для ВИЧ-инфицированных женщин были организованы семинары по наращиванию потенциальных возможностей, включающие анализ микропроектов (выполнимость, жизнеспособность, прибыльность и устойчивость), ведение бизнеса, ведение бухгалтерского учета, возмещение расходов и планирование сбережений. После оценки 192 предложенных после семинара проектов 68 из них получили стартовое финансирование, и все участники программы теперь имеют собственные предприятия.

Меры по микрокредитованию также могут играть важную роль. Микрофинансовые меры, в особенности в сочетании с профессионально-технической подготовкой и обучением навыкам безопасной жизнедеятельности, освещающими в числе прочих вопросы репродуктивного здоровья и гендерного равенства, могут играть решающую роль в уменьшении риска заражения. Эти меры доказали свое особое значение для женщин в связи с тем, что они способствуют уменьшению их экономической уязвимости из-за дополнительных расходов. Кроме того, в результате расширения экономических прав и повышения информированности о ВИЧ/СПИДе женщины упрочивают свои позиции, чтобы не вступать в небезопасные половые отношения.



Студент-электротехник с красной лентой из провода, символизирующей борьбу с ВИЧ/СПИДом, Танзания.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

Рекомендация МОТ 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200)
Свод практических правил МОТ по вопросу «ВИЧ/СПИД и сфера труда», 2005 г.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/normativeinstrument/kd00015.pdf

Конвенции МОТ, связанные с ВИЧ/СПИДом:

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111).
Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155).
Конвенция 1985 года о службах гигиены труда (161).
Конвенция 1982 года о прекращении трудовых отношений (158).
Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159).
Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102).
Конвенция 1947 года об инспекции труда (81).
Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129).
Конвенцией 2006 года о труде в морском судоходстве.
Конвенцией 2007 года о труде в рыболовном секторе (188).
МОТ 2008. Заключения о ВИЧ/СПИДе и сфере труда. Международная конференция труда, 99-я сессия, 2008 г.

Соответствующие публикации

Michelle Adato and Lucy Bassett; “*What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates*”, HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: *Findings from RENEWAL Research (2007-2008)*, Brief 10, International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (JLICA),
<http://programs.ifpri.org/renewal/pdf/JLICACashTransfers.pdf>

GTZ 2008, “*Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia*”, GTZ.

МОТ 2008, *ВИЧ/СПИД и сфера труда, Доклад IV (1)*, Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., МОТ, Женева, 2008 г.
http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/vihsida_en.pdf

МОТ/AIDS 2006, “*HIV/AIDS and work: global estimates, impact on children and youth, and response 2006*”, Женева.
http://www.ilo.org/aids/Publications/WCMS_116378/lang--en/index.htm

МОТ 2003, “*Workplace action on HIV/AIDS: identifying and sharing best practice*” Background report for Tripartite Interregional Meeting on Best Practices in HIV/AIDS Workplace Policies and Programmes 15-17 December 2003, Женева. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/publication/wcms_121308.pdf

Пособия и руководства:

ILO *Know more about HIV/AIDS. A toolkit for workers in the Informal economy* developed by the ILO Sub-regional office for South East Asia “Informal Economy, Poverty and Employment” project.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_120516.pdf

ILO 2004, *Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour law*, Infocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration (МБТ, Женева).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_116658.pdf

ILO 2005, *A handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors*, ILO Programme on HIV/AIDS and the World of Work (МБТ, Женева).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_114265.pdf

ILO 2005, *Using the ILO code of practice and training manual: Guidelines for labour judges and magistrates*. ILO Programme on HIV/AIDS and the World of Work (МБТ, Женева).

http://www.ilo.org/aids/Publications/lang--en/docName--WCMS_107661/index.htm

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт Программы МОТ по вопросу «ВИЧ/СПИД и сфере труда»

<http://www.ilo.org/aids/lang--en/index.htm>

Ссылки

Michelle Adato and Lucy Bassett; “*What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates*”, HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: *Findings from RENEWAL Research (2007-2008)*, Brief 10, International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (JLICA).

GTZ 2008, “*Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia*”, GTZ.

ILO 2002, *Women and Men in the informal economy: A statistical picture*, МБТ, Женева.

ILO 2003, “*Workplace action on HIV/AIDS: identifying and sharing best practice*” Background report for Tripartite Interregional Meeting on Best Practices in HIV/AIDS Workplace Policies and Programmes 15-17 December 2003, Женева.

ILO 2004, “*HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work*”, Technical Cooperation Report, 2004 г.

ILO/AIDS 2006, “*HIV/AIDS and work: global estimates, impact on children and youth, and response 2006*”, Женева.

МОТ 2008, *ВИЧ/СПИД и сфера труда*, Доклад IV (1), Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., МОТ, Женева, 2008 г.

McCord, A. *“Public Works in the Context of HIV/AIDS Innovations in public works for reaching the most vulnerable children and households in east and southern Africa”*, Public Works Research Project of the Southern African Labour and Development and Research Unit (SALDRU), in the School of Economics at the University of Cape Town for the United Nations Children’s Fund (UNICEF), 2005 г.

ЮНЭЙДС 2009, *Развитие эпидемии СПИДа*, 2009 г.

World Bank, *“Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice”*, World Bank and Oxford University Press, new York, 2001.



Приемный покой диспансера для больных ВИЧ/СПИДом, Индия.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

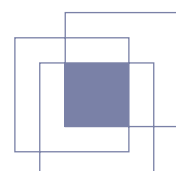
Расширение сферы охвата социальной защиты



Мать с детьми на кирпичном заводе в Исламабаде, Пакистан.

8.3 РАСПРОСТРАНЕНИЕ ОХРАНЫ МАТЕРИНСТВА НА НЕФОРМАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ

■ Материнство может быть связано с огромными рисками для здоровья и экономического благополучия изначально уязвимого населения, занятого в неформальной экономике. Расширение сферы охвата защиты не только доступно странам с низким уровнем доходов, но и является важным средством повышения производительности и укрепления здоровья работников. В настоящий момент ряд методик и руководств проходит тестирование в различных странах, в том числе с очень низким уровнем доходов, и поступающие данные свидетельствуют о воздействии не только на отдельных женщин и их семьи, но и на целые группы населения.



- Низкий уровень охраны материнства в неформальной экономике
- Высокая уязвимость при потере доходов и затратах в связи с материнством
- Исключение из системы правовой защиты
- Изоляция от традиционных систем социальной защиты
- Подверженность воздействию особенно опасных производственных факторов
- Низкий уровень осведомленности и ограниченный доступ к информации и консультированию
- Ограниченный доступ к качественным услугам здравоохранения
- Сохранение дискриминации по отношению к женщинам в связи с беременностью и материнством
- Ограничение возможностей для кормления ребенка грудью

■ Низкий уровень охраны материнства в неформальной экономике. Женщины составляют значительную долю работающей бедноты в большинстве развивающихся стран. Прямая связь между нездоровьем матерей и низким уровнем охраны материнства, отсутствием достойных условий труда и хронической бедностью является отличительной чертой неформальной экономики. Из поколения в поколение отсутствие охраны материнства влияет на возможности женщин вносить экономический и социальный вклад в развитие общества. В условиях высоких экономических рисков материнство часто связано с дополнительными угрозами здоровью и экономической безопасности. Нередко женщины, занятые в неформальной экономике, не защищены действующим законодательством и системами социальной защиты и здравоохранения или не могут позволить себе принять участие в соответствующих программах. Плохое состояние здоровья матерей, новорожденных и детей является не только показателем неравенства между женщинами и мужчинами, но и причиной и следствием распространения бедности среди женщин, их изоляции и отсутствия у них основополагающих прав и свобод. Из 358 тыс. женщин, умерших во время родов в всем мире в 2008 году, на развивающиеся страны пришлось 99% случаев, причем три пятых из них в одних только странах Африки к югу от Сахары; на втором месте оказалась Южная Азия.¹ В совокупности на оба региона приходится 87% всех случаев материнской смертности. Большинство погибающих рожениц лишены защиты в неформальной экономике. В развивающихся регионах мира риск смерти женщины в течение жизни по причине беременности и родов (т.е. вероятность того, что после наступления 15-летнего возраста девушка может скончаться в какой-то момент жизни в результате беременности или родов) составляет 1 к 31 в Африке, 1 к 110 в Океании и 1 к 120 в Южной Азии по сравнению с 1 к 4300 в развитых странах.² Несмотря на значительный прогресс в развитии услуг дородовой помощи во всем мире,³ данные свидетельствуют о том, что ежегодно во всех развивающихся регионах лишь 57% родов принимает квалифицированный медицинский работник (врач, акушерка или медсестра).⁴

В условиях высоких экономических рисков материнство часто связано с дополнительными угрозами здоровью и экономической безопасности женщин, занятых в неформальной экономике.

1 ВОЗ 2010. Trends in Maternal Mortality 1990 -2008 Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank, ВОЗ, Женева, 2010 г.

2 ВОЗ 2010. Trends in Maternal Mortality 1990 -2008 Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank, ВОЗ, Женева, 2007 г.

3 Для ознакомления с анализом данных и тенденций в предоставлении доступа к дородовой помощи см. Antenatal care in developing countries: promises, achievements and missed opportunities: an analysis of trends, levels and differentials, 1990-2001., ВОЗ, Женева, 2003 г.

4 Millennium Development Report 2007.

Сокращение материнской смертности: важный шаг к преодолению бедности

«Женщины являются опорой семьи, они воспитывают детей, заботятся о здоровье, ухаживают за детьми и стариками, занимаются сельским хозяйством, торговлей и часто оказываются основным, если не единственным, кормильцем в семье. Если общество лишит вклада женщин, то его социальная и экономическая жизнь придет в упадок, культура обеднеет, а потенциал развития резко сократится». Совместное заявление ВОЗ/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/Всемирного банка о сокращении материнской смертности.

МОТ давно осознала значение охраны материнства, приняв в 1919 году первую **Конвенцию об охране материнства (3)**. Организация всегда настаивала на том, что охрана материнства необходима для обеспечения женщинам равного доступа к занятости и стабильным доходам, столь необходимым для благополучия их семей. Беременность и материнство – это особенно уязвимые периоды в жизни работающих женщин и их семей. Беременным женщинам и кормящим матерям требуется специальная защита, чтобы их здоровью и здоровью их детей ничего не угрожало. У них должно быть достаточно времени для подготовки к родам, восстановлению после родов и вскармливания новорожденных.

В то же время женщинам необходима защита, гарантирующая сохранение за ними рабочих мест после отпуска по беременности или уходу за ребенком. Сохранение здоровья будущих матерей и кормящих женщин, а также защита их от дискриминации в сфере труда – важные условия достижения реального равенства возможностей и обращения между мужчинами и женщинами в сфере труда, а также предоставления работникам возможности растить детей в условиях защищенности.

В 1952 году МОТ приняла **Конвенцию (пересмотренную) 1952 года об охране материнства (103)** и соответствующую **Рекомендацию (95)**, за которыми в 2000 году последовала **Конвенция 2000 года об охране материнства (183)**, в которой признается разнообразие экономической и социальной ситуации государств-членов МОТ, разнообразие предприятий и новые тенденции в национальном законодательстве и практике.

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12000:0::NO::>

Расширение доступа женщин к услугам здравоохранения во время беременности и после родов и преодоление экономических рисков, связанных с материнством, отражают интересы не только отдельных женщин, но и общества и экономики в целом. Несмотря на общепринятое заблуждение о дороговизне программ охраны материнства и об ограниченных возможностях для их разработки в странах с низким уровнем доходов, в действительности большинство стран могут позволить себе заботу о материнстве. Примеры новаторской практики со всего мира показывают, что прогресс может быть достигнут в странах с очень разным уровнем экономического благосостояния при относительно небольших затратах. Например, считается, что децентрализация услуг здравоохранения начиная с 1950-х годов,⁵ в том числе развитие местных систем охраны материнского здоровья, позволила резко сократить материнскую смертность на Шри-Ланке, Кубе, в Китае и Малайзии. В последующие годы во многих развивающихся странах широкое развитие и распространение получили программы микрострахования, а также местных систем финансирования здравоохранения. Они привели к появлению надежных и доступных в финансовом отношении механизмов, способствующих расширению доступности медицинских услуг и снижению степени уязвимости работников неформальной экономики в связи с материнством. Кроме того, образовательные и информационно-пропа-

⁵ См. анализ исторических данных относительно тенденций индекса материнской смертности в "Reduction of maternal mortality A Joint WHO/UNFPA/UNICEF World Bank Statement", ВОЗ, Женева, 1999 г.

гандистские кампании являются полезными и действенными инструментами политики, к которым прибегают правительства, профсоюзы и работодатели для охвата работников неформальной экономики и сокращения потенциально пагубных последствий материнства для отдельных лиц и общества в целом.

Рассматривая сферу труда как точку приложения усилий, МОТ поддерживает охрану материнства в рамках широкой Программы достойного труда, играющей центральную роль в сокращении масштабов бедности и достижения целей экономического развития. В основе подхода МОТ лежат не только соображения социальной справедливости и соблюдения основополагающих свобод, но и вопросы повышения экономической эффективности. Долгосрочные экономические и социальные результаты здоровой и производительной рабочей силы в значительной степени компенсируют большую часть сиюминутных, текущих расходов.

Долгосрочные экономические и социальные результаты здоровой и производительной рабочей силы в значительной степени компенсируют большую часть сиюминутных текущих расходов.

Приоритетные области политики, направленной на охрану материнства

Деятельность МОТ по достижению ЦРТ-4 и ЦРТ-5, направленная на улучшение здоровья матери и ребенка, предусматривает усиление охраны материнства посредством механизмов, имеющихся в сфере труда. Для достижения этих целей были выбраны три приоритетных области.

1. Трудовая деятельность не должна ставить под угрозу здоровье матери и ребенка во время беременности и после родов, а само материнство не должно препятствовать занятости и экономической защищенности женщин. Следующие шесть задач в области охраны материнства определены в соответствии с международными нормами:

- a. защита здоровья беременных женщин и кормящих матерей, а также их детей, от воздействия производственных рисков;
- b. право на отпуск по уходу за ребенком;
- c. право на получение денежных пособий, которые позволят матери содержать себя и ребенка во время отпуска;
- d. право на медицинское обслуживание;
- e. защита от увольнения и дискриминации;
- f. право продолжить кормление ребенка грудью после возвращения на работу.

Доступность на работе информации и консультаций по соответствующим медицинским вопросам имеет первостепенное значение для обеспечения права на охрану материнства и минимизации рисков для матерей и новорожденных.

2. Обеспечение всем женщинам доступа к социальному здравоохранению вне зависимости от рода их занятий. Во многих странах не решена задача обеспечения доступа к качественным медицинским услугам, в том числе к дородовой, родовой и послеродовой помощи, что является одним из главных препятствий на пути к снижению уровня материнской и детской смертности.

3. Повышение качества медицинских услуг путем обеспечения достойных условий труда для работников здравоохранения. Считается, что усиливающаяся нехватка кадров и неравномерное географическое распределение медицинских работников пагубно влияют на состояние здоровья матерей и новорожденных. Поэтому усилия, направленные на улучшение условий труда медицинских работников, имеют большое значение для достижения ЦРТ-5.

Источник: МОТ 2007, 'Safe maternity and the world of work' МБТ, Женева
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf

МОТ вносит вклад в охрану материнства как одной из основополагающих трудовых норм с момента своего основания в 1919 году. С тех пор государст-

ва-члены приняли ряд правовых норм, охватывающих более широкие группы работников и гарантирующие широкие права работающим матерям. Самые последние акты по данной теме – *Конвенция 2000 года об охране материнства (183)* и сопровождающая ее *Рекомендация (191)* – применяются ко всем работающим женщинам, в том числе к женщинам, занятым в атипичных формах труда. Впервые охрана материнства была распространена на такие категории работников, как надомные, сезонные, случайные, временные работники и работники, занятые на условиях неполного рабочего дня, на которые действие предшествующей конвенции не распространялось. Более того, новая Конвенция расширяет круг социальных выплат и пособий, предоставляемых работающим матерям для минимизации рисков для их здоровья и для здоровья их детей. В *Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)* материнство также рассматривается как одна из девяти жизненных ситуаций, ведущих к прекращению или существенному сокращению заработков, которые необходимо компенсировать за счет средств системы социальной защиты. В Конвенции предусматриваются минимальные нормы медицинских услуг во время беременности и родов, а также денежные пособия, выплачиваемые в связи с потерей доходов.

Тем не менее, на национальном уровне международные нормы в основном выполняются не в полной мере как в законодательстве, так и на практике. Значительное число женщин, в особенности занятых в неформальной экономике, остаются полностью или частично незащищенными во время беременности и кормления грудью. В достижении ЦРТ-5, т.е. снижении материнской смертности, все еще наблюдается значительное отставание. Даже в странах, ратифицировавших Конвенцию 183 и связанную с ней Рекомендацию 191, многие женщины, в том числе занятые в неформальной экономике, семейные работники и самозанятые женщины, остаются слабо защищенными или полностью выпадающими за рамки систем защиты. Ниже приводятся лишь некоторые из многочисленных проблем материнства, с которыми сталкиваются женщины, работающие в неформальной экономике.

В результате потери доходов и в связи с расходами во время беременности и грудного периода семьи могут оказаться в еще более бедственном положении.

■ **Высокая уязвимость в случае потери доходов и затрат в связи с материнством.** Потеря доходов в период беременности и кормления грудью, а также затраты, связанные с беременностью и родами, особенно тяжело отражаются на положении бедных работающих женщин и их семей. Ввиду неформального характера труда и нестабильной занятости, работники и предприниматели неформальной экономики часто вынуждены не прекращать экономическую деятельность или возвращаться к ней, когда с медицинской точки зрения этого делать не следует. Зачастую не имея возможности отдохнуть и восстановить силы после беременности, родов и послеродового периода, женщины подвергают собственное здоровье и здоровье детей серьезному риску. Участники неформальной экономики в основном не получают денежных выплат или не могут на них претендовать, например, не имея минимального стажа. Лишенные прав на социальные пособия, женщины часто не решаются обратиться за необходимой медицинской помощью, поскольку бедные домашние хозяйства вряд ли могут нести расходы, связанные с беременностью, родами и кормлением новорожденных. В других случаях для покрытия расходов семьи распродают производственные активы или оформляют долговые договоры, что в долгосрочной перспективе может привести к катастрофическим последствиям с точки зрения уровня их бедности.

Некоторые категории работников лишены законного права на отпуск по беременности и родам.

■ **Исключение из системы правовой защиты.** Помимо самозанятых работников, на некоторые категории зависимых работников, например, домашних, надомных и сельскохозяйственных работников, часто не распространяется действие положений, касающихся отпуска по беременности и родам, не говоря уже об общем исключении из сферы охвата системы социальной защиты.

■ **Изоляция от традиционных систем социальной защиты.** Отсутствие четкого трудового правоотношения часто означает, что многие работники неформальной экономики не охвачены системами социального обеспечения,

финансируемыми за счет взносов. Более того, большая часть работающей бедноты в большинстве развивающихся стран имеют слишком малые или непостоянные заработки, чтобы удовлетворять свои насущные потребности и перечислять взносы в официальные системы социального обеспечения. Новые децентрализованные программы, например, микрострахования и местные системы финансирования здравоохранения, включая дотирование доходов ниже определенного уровня, представляют собой варианты удовлетворения потребностей работников неформального сектора (см. также главу о социальном обеспечении).

■ **Подверженность воздействию особенно опасных производственных факторов.** Чрезвычайно большая доля женщин занята в некоторых отраслях неформальной экономики, которые включают, помимо прочего, неоплачиваемый производительный труд на фермах, малых или семейных предприятиях, надомный труд, нерегулируемый домашний труд в чужих домохозяйствах, уличную торговлю и оказание сексуальных услуг за деньги. Эти занятия часто осуществляются в небезопасных для жизни и здоровья условиях, которые слабо регулируются и особенно опасны для беременных и кормящих женщин и их детей. Риски на рабочих местах включают поднятие, переноску или перемещение грузов вручную; работу, подвергающую женщину воздействию биологических, химических или физических веществ, ставящих под угрозу ее репродуктивное здоровье; работу, требующую особого равновесия; работу, связанную с физическим напряжением, вызываемым длительным сидением или стоянием, экстремальными температурами или вибрацией; работу в ночное время, если она не совместима с беременностью и вскармливанием грудного ребенка.⁶ Кроме того, продолжительное рабочее время, отсутствие еженедельного отдыха и ежегодного отпуска или отпуска по болезни являются важными аспектами условий труда, которые могут вредить здоровью беременных женщин, занятых в неформальной экономике. Трудовые мигранты, в особенности находящиеся на нелегальном положении домашние работники, подвержены особому риску, так как очень часто они сталкиваются с культурными и языковыми барьерами, пытаются получить доступ к здравоохранению, и работают в незнакомых условиях, связанных с их изоляцией.

■ **Низкий уровень осведомленности и ограниченный доступ к информации и консультированию.** Часто женщины не знают о связанных с работой рисках для здоровья и возможных последствиях для беременности и материнства. Кроме того, у них, как правило, ограничен доступ к формальным и неформальным услугам и консультированию по вопросам материнского здоровья, в частности, в связи с выявлением, профилактикой и лечением ВИЧ.

■ **Ограниченный доступ к качественным услугам здравоохранения.** Женщины, особенно проживающие в сельских районах, могут сталкиваться с экономическими, физическими и культурными барьерами для получения доступа к надлежащей медицинской помощи. Транспортировка в учреждения, оказывающие квалифицированные медицинские услуги и/или наличие профессионалов в сфере здравоохранения в отдаленных районах представляют собой одно из наиболее важных препятствий для материнского и детского здоровья. Сокращение фондов социального обеспечения, в особенности в период финансового кризиса, и последовавшее за этим сокращение численности персонала (а также ухудшение условий труда) и структур оказания квалифицированной помощи в области здравоохранения еще более усугубило падение качества медицинской помощи в некоторых развивающихся странах и негативно сказывается на материнском здоровье.

■ **Сохранение дискриминации по отношению к женщинам в связи с беременностью и материнством.** Среди примеров дискриминации, связанной с материнством, приводятся следующие: принудительное прохождение теста на беременность до и после приема на работу, потеря работы или понижение

Зачастую труд в неформальной экономике ставит беременных женщин перед лицом целого ряда рисков и опасных факторов, которые могут причинить серьезный вред здоровью матери и ребенка.

6 Рекомендация МОТ (191), п. 6,2.

по службе в результате беременности, уменьшение или замораживание роста заработной платы в период беременности и кормления грудью и т.д. Хотя дискриминация женщин-работников в связи с материнством распространена во всех отраслях как формальной так и неформальной занятости, у работников неформальной экономики доступ к действенным средствам защиты от подобной дискриминации фактически ограничен или полностью отсутствует.

■ **Ограничение возможностей для кормления ребенка грудью.** Матери и дети, живущие и работающие в нищете, являются группой населения, которая получает наибольшие преимущества от продления периода грудного вскармливания. Экономическая выгода и польза грудного вскармливания для здоровья подробно задокументированы.⁷ Хотя это касается всех матерей и детей, продление кормления ребенка грудью особенно важно в условиях, когда доступ к базовой инфраструктуре, например, водоснабжению и санитарии, ограничен, а опасность распространения инфекций особенно велика. Тем не менее, условия, в которых трудятся работники неформальной экономики, часто создают матерям сложности для продолжения грудного кормления. Долгие и утомительные рабочие дни как за пределами, так и внутри домохозяйств, профессиональная усталость, отсутствие безопасных, чистых и закрытых от посторонних глаз помещений для отдыха и ухода за младенцем, подверженность воздействию опасных ситуаций и веществ могут ограничить возможности для кормления грудью. В результате под угрозой оказывается здоровье матерей и детей. Младенцы особенно уязвимы перед опасными веществами, поскольку многие инфекции и токсичные вещества могут попасть в организм ребенка с молоком матери и наносить ему вред.

7 См. обзор преимуществ грудного вскармливания для матерей и детей: WABA, "The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective" <http://www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/05.pdf>

- **Расширение доступа к качественным услугам здравоохранения**
- **Программы микрострахования**
- **Проблемы устойчивости**
- **Улучшение условий труда работников здравоохранения**
- **Преодоление уязвимости при потере доходов**
- **Расширение доступа к информации, профилактике и консультированию**
- **Преодоление уязвимости путем расширения прав женщин в социальной и экономической сфере**
- **Создание условий и возможностей для грудного вскармливания**

■ **Расширение доступа к качественным услугам здравоохранения.** Во всем мире большинство женщин-работников и предпринимателей неформальной экономики по-прежнему частично или полностью изолированы от системы охраны материнства. Социальный и экономический ущерб от этого для отдельных лиц, домохозяйств и общества становится все более очевидным. Необходим всеобъемлющий подход, направленный, с одной стороны, на расширение и улучшение доступа женщин к недорогим (если не бесплатным) качественным услугам здравоохранения, и с другой стороны, на уменьшение негативных социально-экономических последствий материнства для женщин и их домохозяйств. Инициативы в области здравоохранения следует сопровождать дополнительными мерами, такими как программы выплат материнских пособий, информационно-пропагандистские кампании по вопросам связанных с трудовой деятельностью опасностей для беременных и кормящих женщин (в том числе предоставление информации и консультирования по вопросам профилактики ВИЧ/СПИДа), целевые программы стимулирования занятости, наращивание потенциала и меры поддержки в целях расширения прав женщин в социальной и экономической сфере, а также обретения ими голоса.

Опыт MOT по расширению доступа к услугам здравоохранения показал важность подхода, основанного «на существующих местных и национальных программах и их интеграции в многостороннюю национальную систему, предоставляющую реальный доступ к качественным услугам здравоохранения и финансовой защите в связи с затратами на здравоохранение».⁸ В рамках этого подхода местные целевые программы финансирования здравоохранения, такие как микрострахование или программы взаимопомощи, показывают высокую эффективность в отношении охвата участников неформальной экономики. Программы выделения социальных пособий также применяются в качестве действенных инструментов уменьшения потенциально негативных последствий материнства для крайне малообеспеченных групп населения, а также расширения их доступа к услугам здравоохранения.

■ **Программы микрострахования.** Программы микрострахования – это механизмы страхования с покрытием риска за счет небольших страховых взносов и ограниченных пособий. Они, как правило, адресованы тем, кто не охвачен установленными законом системами социальной защиты и/или чей уровень доходов оказывается ниже или на грани бедности. Программы управляются общественными или частными субъектами и привлекают клиентов к процессу принятия решений. Программы такого типа продемонстрировали солидный потенциал по охвату участников неформальной экономики, моби-

Многосторонний подход в рамках национальных систем доказал свою эффективность в обеспечении доступа к здравоохранению.

Во всем мире программы микрострахования с покрытием риска за счет небольших страховых взносов и ограниченных пособий позволили мобилизовать дополнительные ресурсы для социальной защиты.

8 См: "Safe maternity and the world of work", p. 19, МБТ, Женева, 2007 г.

лизации дополнительных ресурсов для социальной защиты и преодолению социальной изоляции, особенно женщин.

Механизмы микрофинансирования могут обеспечить ресурсы для покрытия расходов, связанных с материнством. Такие расходы включают оказание дородовой помощи (медикаменты, регулярные обследования, направление к специалистам, лабораторные исследования), роды (как нормальные, так и осложненные роды, транспортировка) и оказание послеродовой помощи (медикаменты, регулярные обследования, прививки, лабораторные исследования и дополнительное питание).

Такие программы применяются во всем мире. Например, в Непале Лалитпурская программа медицинского страхования ориентирована на защиту материнского и детского здоровья, повышение информированности и обучение безопасному с точки зрения здоровья материнству. В рамках программы ее участникам предоставляются необходимые лекарственные средства и услуги первичной медицинской помощи по их номинальной стоимости. Другой пример из Непала – медицинский кооператив, созданный Всеобщей федерацией профсоюзов Непала (GEFONT), который включает систему медицинского страхования в сотрудничестве с больницами и адресован участникам неформальной экономики. Обеспечивается дородовой контроль за состоянием здоровья, а также помощь при родах и в случае серьезного заболевания; существует механизм направления в больницу к врачам-специалистам, где члены кооператива получают лечение со скидкой. В Уганде несколько местных программ в сфере здравоохранения предлагают медицинские услуги на условиях совместной оплаты или скидок участникам программ. В Камбодже микрофинансовое учреждение EMT развернуло два пилотных проекта по медицинскому страхованию жителей сельских районов в двух провинциях, которые направлены на предотвращение задолженности семей из-за медицинских расходов. Программа общественного страхования Фонд охраны материнства в Танзании и Программа здравоохранения в сельской местности Грамина Каляна в Бангладеш предлагают своим членам комплексный набор дородовых и послеродовых услуг.

■ **Проблемы устойчивости.** По-видимому, один из главных недостатков таких программ связан с их финансовой устойчивостью, а также с потенциалом их развития и охвата более широких слоев населения, в особенности населения ниже определенного уровня дохода, для которого даже небольшие взносы могут быть непосильными. В ряде случаев эта обеспокоенность привела к отказу программ от предоставления некоторых видов медицинских услуг, например, связанных с нормальными родами, по причине того, что связанные с ними расходы приведут к увеличению страховых взносов до уровня, который окажется за пределами возможностей многих потенциальных участников программ.⁹ Перекрестное субсидирование за счет других источников, таких как объединение капитала или доходы от других видов коммерческой деятельности, субсидирование страховых взносов для членов с низкими уровнями доходов, предоставление технической помощи администраторам и менеджерам программ – это возможные стратегии преодоления проблем, связанных с устойчивостью.

Как правило, местные программы здравоохранения, включающие элементы охраны материнства, будь то программы микрострахования, взаимопомощи или системы предоплаты страховых взносов, финансируются организациями, которые уже занимаются предоставлением медицинских услуг (т.е. привязаны к поставщику услуг здравоохранения). В некоторых случаях программы управляются не поставщиками услуг, а субъектами, которые предлагают частичное или полное возмещение определенных медицинских расходов или денежные пособия в форме суммы, одновременно выплачи-

⁹ Программа медицинского страхования в Уганде, описанная в “Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes”, MOT, STEP/CONDIT, 2003.

ваемой до или после родов. Это касается, например, организации SEWA в Индии, которая предлагает застрахованным женщинам выплаты по материнству в форме единовременного платежа в размере 300 рупий перед родами.¹⁰

■ **Улучшение условий труда для работников здравоохранения.** Помимо принятия мер по расширению охвата системы охраны здоровья на беременных женщин и кормящих матерей, особое внимание следует уделять повышению качества медицинских услуг путем улучшения условий труда работников здравоохранения. Низкий уровень заработной платы, продолжительный рабочий день, обеспокоенность состоянием безопасности и гигиены труда (в частности, подверженность насилию на рабочем месте, высокий риск инфекционных заболеваний и т.д.) – лишь некоторые из неблагоприятных условий, с которыми сталкиваются работники здравоохранения во многих развивающихся странах. В результате большое число развивающихся стран сталкивается с растущей нехваткой рабочей силы в секторе здравоохранения (часто вследствие отъезда квалифицированных работников за границу) и/или заметным падением качества предоставляемых услуг. Нарращивание потенциала, укрепление институциональной базы и содействие социальному диалогу в целях обеспечения полного участия работников здравоохранения в проведении необходимых преобразований являются приоритетными областями, в которых МОТ оказывает поддержку странам в деле усовершенствования систем здравоохранения. Таким образом, необходимо создание партнерских отношений на национальном и международном уровне, и МОТ активно поощряет усилия в этом направлении. МОТ принимает участие в работе Глобального альянса работников здравоохранения, сформированного в 2006 г. и размещающегося в здании ВОЗ, который занимается поиском выхода из кризиса занятости в сфере здравоохранения. МОТ предлагает техническую консультативную помощь по общим вопросам, а также по частным вопросам, таким, как трудовая миграция медицинских работников.

Профсоюзам отводится особенно важная роль в обеспечении соблюдения прав работников здравоохранения. Например, Интернационал работников общественного обслуживания (ИОО) поощряет ряд важных инициатив по поддержке медицинских работников, в том числе глобальную кампанию по повышению качества общественного обслуживания и составлению учебных материалов, посвященных таким вопросам, как насилие на рабочем месте.¹¹

■ **Преодоление уязвимости при потере доходов.** Программы выплат денежных пособий представляют собой еще один действенный инструмент преодоления потенциально неблагоприятных последствий материнства для работающих матерей и их домохозяйств в результате потери доходов и увеличения затрат. Конвенция 183 предусматривает право на получение денежных пособий, которые позволяют женщине, как минимум, обеспечить себе и ребенку адекватное состояние здоровья и адекватный уровень жизни. Меры, связанные с выплатой пособий,¹² которые реализуются во многих развивающихся странах, нацелены на сокращение масштабов бедности путем предоставления помощи самым малообеспеченным слоям населения. Часто выплаты привязаны к дородовому и послеродовому контролю за состоянием здоровья матери и ребенка (в том числе за развитием и вакцинациями) и/или учебе в школе. Например, правительство Индонезии объявило о существенном увеличении в 2009 году объема фонда борьбы с бедностью, средства из которого покрывают, среди прочего, расходы в рамках программы выплаты пособий «Hopeful Family Programme» (РКН). В рамках этой программы каждая семья, доходы которой ниже определенного уровня, ежегодно получает по-

В Индонезии, Бразилии и Мексике программы адресованы беднейшим слоям населения и предусматривают дородовой и послеродовой контроль за состоянием здоровья матери и ребенка.

¹⁰ “Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes”, МОТ, STEP/CONDIT, 2003 г.

¹¹ Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual, МОТ/Международный совет медицинских сестер/ВОЗ/ИОО, Женева, 2005 г.

¹² Результаты оценки обусловленных программ выплат социальных пособий в Латинской Америке можно найти на сайте Всемирного банка: www.worldbank.org/lacsocialprotection.

мощь в виде социальных пособий. Выплата пособий сопряжена с определенными условиями, и беременные женщины должны проходить медицинский осмотр не менее четырех раз за период беременности.¹³

Программа безвозмездных адресных социальных пособий в Мексике, PROGRESA (Oportunidades с 2002 года),¹⁴ привела к увеличению на 8% спроса на дородовой уход и к снижению на 25% заболеваемости новорожденных. Ориентированная на женщин программа касается именно тех, кто чаще всего принимает решения по вопросам здоровья, питания и образования для всей семьи. Беременная женщина, которая раз в месяц посещает лекции, получает услуги родовспоможения бесплатно. Участие в программе предполагает получение дородового ухода и необходимых прививок. Женщины получают бесплатные услуги по дородовому уходу, если они обращаются за помощью в первые три месяца беременности. Беременные женщины и кормящие матери, а также новорожденные, получают витамины и пищевые добавки. Программа началась в 1997 году с особым упором на сельские районы; сегодня она охватывает население всей страны, в том числе крупных городов.¹⁵

Национальная программа «Bolsa Familia» в Бразилии является одной из самых всесторонних программ выплат безвозмездных социальных пособий в мире и охватывает более 11 млн семей. Условия предоставления социальных пособий включают учебу детей в школе и доступ к здравоохранению и социальной помощи. Кроме того, программа предусматривает оказание медицинских услуг населению беднейших районов.¹⁶

Хотя правовые положения часто охватывают лишь очень небольшую долю работающих матерей, проводится тестирование пилотных инициатив по включению социальных выплат в программы микрострахования, организованные на местном уровне. Подобные меры были предложены, например, в рамках Программы охраны материнства, реализуемой с участием МОТ и GTZ в Камбодже. Другой пример – Сберегательный фонд для работников неформальной экономики (MUPRESSI), созданный в результате усилий профсоюзов по объединению работников неформальной экономики в Буркина-Фасо при поддержке МОТ и DANIDA.¹⁷ Правительство Буркина-Фасо в 2007 году приняло закон, расширяющий сферу охвата системы социальных пособий на работников неформальной экономики.

Благодаря инструменту WISE-R МОТ поощряет практические меры по улучшению условий труда на малых предприятиях, в том числе по охране материнства.

■ **Расширение доступа к информации, профилактике и консультированию.** Рабочие места часто оказываются важной точкой приложения усилий по расширению доступа к информации и консультированию по вопросам прав в сфере труда, в частности, охраны материнства и профилактики рисков для здоровья работающих матерей. Информационные и образовательные кампании могут в простой и доступной форме донести информацию до работников формальной и неформальной экономики. Предоставление консультативных услуг и технической помощи политикам, работодателям и работникам в целях разработки и осуществления эффективных программ информирования, обучения и консультирования населения (в том числе, по вопросам профилактики ВИЧ) могут быть реальным способом решения проблем материнского здоровья в сфере труда. Невозможно переоценить пользу от таких программ для отдельных работников (с точки зрения улучшения их здоровья), работодателей (с точки зрения повышения производительности рабочей силы) и достижения национальных целей в сфере здравоохранения. Благодаря

13 Обсерватории МОТ по глобальному кризису в сфере занятости, <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>

14 См. официальный сайт Programme Oportunidades по ссылке: <http://www.oportunidades.gob.mx/>

15 Результаты оценки и библиографические ссылки на публикации об опыте программы PROGRESA/Oportunidades в Мексике доступны по ссылке: <http://www.oportunidades.gob.mx/>

16 См. сайт программы: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

17 Burkina Faso: Informal economy at the centre of new solidarity initiatives. ITUC-CSI, March 2007, http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina_EN_Smaller.pdf.

Программе по улучшению условий труда на малых предприятиях (WISE) МОТ разработала учебные материалы, которые эффективно содействуют улучшению условий труда и занятости многих работников на малых предприятиях. Чтобы расширить охват и масштаб программы МОТ разработала новую программу WISE-R, нацеленную на расширение сферы охвата программы WISE и решение других вопросов, связанных с условиями труда (таких, как охрана материнства и другие меры в интересах семьи, связанные с использованием рабочего времени, заработной платой и защитой от сексуальных домогательств). Методология программы адаптируется к потребностям уязвимых групп незащищенных женщин и мужчин, работающих в неформальной экономике. В связи с тем, что программа основана на налаживании связей с местными социальными партнерами, такими, как организации работодателей и работников, министерства и органы инспекции труда, местные государственные учреждения и общественные организации, появляется возможность расширить сферу охвата и включить в систему гораздо большее число работников и малых предприятий.¹⁸

■ **Преодоление уязвимости путем расширения прав женщин в социальной и экономической сфере.** Чтобы достичь широких ЦРТ по обеспечению материнского и детского здоровья недостаточно просто обеспечивать охрану материнства путем уменьшения связанных с ним рисков (экономических и социальных) для работающих матерей и их детей с помощью мер социальной защиты. Необходимо также преодолевать факторы, лежащие в основе уязвимости в случае рисков и, следовательно, в случае слабого материнского здоровья, путем поощрения достойных условий труда и адекватных стандартов жизни для рабочей бедноты, в особенности женщин. Повышение уровня доходов и улучшение условий труда женщин-работников является основополагающим фактором, влияющим на улучшение здоровья матери и ребенка. Наличие и доступность качественных услуг по уходу, в особенности за детьми, являются определяющими факторами, облегчающими, среди прочего, возврат женщин на рынок труда после рождения ребенка и влияющими на их возможности по получению доступа к более качественным рабочим местам. Кроме того, меры политики, нацеленные на поддержку ответственного подхода к отцовству, могут содействовать более справедливому распределению домашних обязанностей между мужчинами и женщинами.

■ **Создание условий и возможностей для кормления грудью.** Польза от грудного вскармливания для матерей и детей уже обсуждалась выше. Предоставление возможностей для грудного кормления приносит пользу и работодателям, поскольку может снизить уровень прогулов матерей в связи с болезнью ребенка или собственной болезнью, а также повлиять на удержание опытных работников, которые в противном случае могут уйти с работы из-за конфликта трудовых и семейных обязанностей. Кроме того, предоставление условий и возможностей для кормления грудью не требует преодоления особых трудностей и финансово доступно для большинства работодателей даже на малых и неформальных предприятиях. При этом матерям предоставляются дополнительное время и помещения, позволяющие им привести детей на работу для кормления (если безопасность условий это позволяет) или чтобы сцедить молоко и сохранить его для следующего кормления после возвращения домой в конце рабочего дня. В рамках Программы МОТ WISE-R («Улучшения условий труда на малых предприятиях»), направленной, в том числе, на повышение производительности малых предприятий путем проведения политики в интересах семьи, был разработан учебный модуль, в котором перечисляются потенциальные преимущества охраны материнства на малых предприятиях, в том числе в связи с предоставлением возможностей для кормления грудью.

С коренными причинами уязвимости в случае возможных рисков, и, следовательно, плохого состояния материнского здоровья необходимо бороться путем содействия достойному труду и обеспечению надлежащего уровня жизни работников неформальной экономики.

¹⁸ См. веб-сайт программы МОТ по условиям труда и занятости: <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/ie.htm>

Пакет материалов об охране материнства

В 2012 году МОТ издала пакет материалов об охране материнства, представляющий руководство и инструменты для укрепления охраны материнства всех женщин, занятых во всех видах экономической деятельности.

Пакет может быть использован в ходе тренингов по наращиванию потенциала, политических консультаций, исследований и мер, проводимых правительством и социальными партнерами, МОТ и официальными представителями ООН, НПО, исследователями и практиками. В пакете содержится множество примеров передовой практики. Его основная идея заключается в том, что охрана материнства в сфере труда и возможна, и желательна; она содействует улучшению здоровья матери и ребенка, социальной интеграции и заслуживает внимания как женщин, так и мужчин. В рамках пакета также содержатся рекомендации для инструкторов.

Эти материалы являются результатом совместной работы Департамента МОТ по условиям труда и занятости (TRAVAIL), Бюро по вопросам гендерного равенства (GENDER), бюро МОТ в Пекине, бюро МОТ в Москве и Международного учебного центра МОТ в сотрудничестве с ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ООН-женщины и IBFAN-GIFA. Руководство выпущено на английском, французском, испанском, китайском и русском языках.

Для получения доступа к руководству см. <http://mprp.itcilo.org/pages/en/index.html>.



Работающая мать с ребенком, Боливия.

ДОКУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

- Конвенция 1919 года об охране материнства (3)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C003>
- Конвенция 1952 года об охране материнства (103)
www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C103
- Конвенция 2000 года об охране материнства (183)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C183>
- Рекомендация 2000 года об охране материнства (191)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R191>
- Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

Соответствующие публикации

- MOT 2003. Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes", МБТ, STEP/CONDIT, 2003
<http://www.waba.org.my/pdf/67p1.pdf>
- MOT 2007. Safe maternity and the world of work, МБТ, Женева.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf
- MOT 2010. Achieving MDG5 through Decent Work.
http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang--en/docName--WCMS_141549/index.htm
- MOT 2010. Maternity at work: A review of national legislation. Second Edition.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_124442/lang-en/index.htm
- MOT 2011. Maternity Protection Resource Package: Taking Action to Improve and Extend Maternity Protection.
(forthcoming at: www.ilo.org/travail)
- MOT/ВОЗ/ММС/ИОО 2005. Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual, Женева, ВОЗ.
- МКСП 2001. Maternity Protection Campaign Kit: Global Campaign for the Ratification of ILO Convention 183.
<http://www.ituc-csi.org/international-campaign-for-the?lang=en>
- МКП 2007. Maternity Protection Campaign.
<http://www.ituc-csi.org/maternity-protection,460>
- ООН 2007. Доклад об осуществлении целей развития тысячелетия на 2007 год, ООН, Нью-Йорк.
<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>
- WABA (без даты). The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective
<http://www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/05.pdf>
- ВОЗ 2007. Maternal Mortality in 2005 Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank, Женева, ВОЗ.

Пособия и руководства

- MOT 2009. WISER Module 5 on Family-Friendly Policies, Action Manual and Trainers' Guide.

http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_145380/index.htm

http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_145387/index.htm

MOT work Improvements in Neighbourhood Developments (WIND) training tool.

http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/agri_wind.pdf

MOT 2004. Social dialogue in the health services: A tool for practical guidance, Женева, МБТ.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/instruction-almaterial/wcms_161952.pdf

MOT/ MCMC/BO3/ИОО 2005. Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual, Женева.

http://www.ilo.org/safework/info/instr/WCMS_108542/lang--en/index.htm

ILO Global Jobs Crisis Observatory

<http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:1:0>

Paul, J. 2004. Healthy beginning: Guidance on safe maternity at work”, Женева, МБТ.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/wf-jp-04.htm>

MOT 2012. Maternity Protection Resource package.

http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_193968/lang--en/index.htm

Некоторые сайты правительств с подробной информацией о передовых методах

Mexican Government web site of the Programme Oportunidades at

<http://www.oportunidades.gob.mx/>

Brazilian Government website for the programme:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт Департамента МБТ по условиям труда и занятости: http://www.ilo.org/travail/areasofwork/lang--en/WCMS_122073/index.htm

Ссылки

MOT 2003. Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes”, МБТ, STEP/CONDIT, 2003 г.

MOT 2007. Safe maternity and the world of work, Женева, МБТ. http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf

MOT/MCMC/BO3/ИОО 2005. Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual, Женева, BO3.

MOT Conditions of Work and Employment Programme web site:

<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/ie.htm>

MOT Global Job Crisis Observatory website.

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>

МКП 2007. Burkina Faso: Informal economy at the centre of new solidarity initiatives. ITUC-CSI, март, 2007 г.

http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina_EN_Smaller.pdf

ООН 2007. Доклад об осуществлении целей развития тысячелетия на 2007 год, ООН, Нью-Йорк.

<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>

BO3 1999. Reduction of maternal mortality A Joint WHO/UNFPA/UNICEF World Bank Statement”. Женева, BO3.

BO3 2003. Antenatal care in developing countries : promises, achievements and missed opportunities: an analysis of trends, levels and differentials, 1990-2001., Женева, BO3.

WHO 2007 Maternal Mortality in 2005 Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank, WHO, Geneva

WABA, “The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective”.

<http://www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/05.pdf>

World Bank An assessment of conditional cash transfer initiatives in Latin America:

www.worldbank.org/lacsocialprotection

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности



Международная
организация
труда

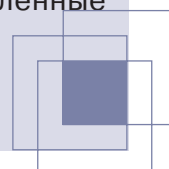
Расширение сферы охвата социальной защиты



Продавщица сладостей с ребенком на улице Боготы, Колумбия.

8.4 УХОД ЗА ДЕТЬМИ: СУЩЕСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ДОХОДОВ

■ Забота об иждивенцах часто считается основной обязанностью женщин и девушек, что оказывает глубокое влияние на их возможности получения трудовых доходов. В условиях неформальной экономики, отсутствия доступа к социальной защите, некачественных услуг и слаборазвитой инфраструктуры женщины и девушки подвержены огромному риску бедности. И напротив, расширение доступа к учреждениям, оказывающим помощь по уходу, может значительно увеличить количество времени, которое женщины могут посвятить продуктивным занятиям, участию в социальном диалоге, обучению и другим действиям, способным улучшить их возможности получения дохода. Кроме того, это может помочь девочкам в продолжении учебы. Таким образом, учреждения по уходу могут влиять на сокращение масштабов неформальности посредством расширения прав и возможностей женщин в экономической сфере и предоставления им доступа к формальной экономике. Хотя забота об иждивенцах всегда считалась частной обязанностью и не являлась приоритетным направлением государственной политики, по всему миру, даже в странах с низким уровнем доходов населения, разрабатываются инновационные подходы в этой сфере. Многочисленные партнерские связи, в том числе выделение субсидий за счет государственных средств, чрезвычайно важны для обеспечения жизнеспособности и устойчивости таких программ в долгосрочной перспективе.



- Бремя неоплачиваемого труда и его влияние на неформальность
- Гендерные аспекты обеспечения ухода
- Неформальные договоренности об уходе
- Дети на работе

■ **Бремя неоплачиваемого труда и его влияние на неформальность.** Конфликт между семейными и трудовыми обязанностями представляет собой одно из серьезнейших препятствий на пути многих женщин и мужчин к достойному и производительному труду как в развивающихся, так и в развитых странах. Забота об иждивенцах, в особенности детях, зачастую становится основной проблемой миллионов бедных домашних хозяйств и приводит к серьезным последствиям с точки зрения гендерного равенства в экономической и социальной сфере.

Лежащие в основе этой уязвимости причины сложны и включают множество аспектов. Работники неформальной экономики, как правило, не получают пособий в рамках системы социального обеспечения и других социальных пособий, способных обеспечить защиту и поддержку малообеспеченных семей, которые нуждаются в дополнительных средствах для ухода за иждивенцами. Более того, неимущие семьи часто находятся в ситуации, когда уход за тем или иным членом семьи отнимает особенно много времени, поскольку доступ к базовой инфраструктуре и основным услугам (таким как водоснабжение, общественный транспорт, учреждения здравоохранения и образования) ограничен, а трудосберегающие технологии (например, принадлежности для приготовления пищи и уборки помещений) малодоступны. Времени для выполнения оплачиваемой работы остается крайне мало, особенно у женщин, и поэтому у них зачастую не остается иного выбора, кроме как согласиться на неформальную работу на дому на переменчивых условиях, с низкой оплатой труда, низким статусом и серьезным дефицитом достойного труда.

С учетом масштабов неформальной экономики в развивающихся странах, а также значительного распространения неформального труда, можно ожидать, что увеличение доступности, финансовой приемлемости и качества услуг по уходу – в первую очередь за детьми, но также и за другими иждивенцами, например, пожилыми, больными или нетрудоспособными членами семьи – внесет ощутимый вклад в обеспечение гендерного равенства, с одной стороны, и сокращение масштабов бедности и достижение целей экономического роста во благо бедных слоев населения – с другой. Значимость услуг по уходу для работников с семейными обязанностями признается в *Конвенции 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156)* и *Рекомендации о работниках с семейными обязанностями (165)*, в которых содержится призыв к государствам-членам принять меры для того, чтобы «развивать или содействовать развитию государственных или частных служб быта, таких как учреждения и службы по уходу за детьми и оказанию помощи семье» (ст. 5). Баланс между семейной и трудовой жизнью, как правило, не обеспечивается в рамках неформальной экономики, что пагубно сказывается на уровне участия женщин в составе рабочей силы и может передать бремя бедности следующим поколениям женщин и мужчин.

Какая польза от учреждений по уходу

Исследования МОТ, посвященные уходу за детьми работающих родителей, дали многочисленные свидетельства внешних выгод таких мер для общества, работодателей, работников и их семей. В частности, уход за ребенком:

- Содействует гендерному равенству посредством расширения возможностей женщин в сфере занятости, саморазвития и экономических прав.
- Предупреждает увеличение социального неравенства и бедности, передающейся из поколения в поколение, благодаря повышению социальной и экономической защищенности семей и преодолению их уязвимости к рискам.
- Содействует согласованному и действенному функционированию рынков труда благодаря полному использованию растущих инвестиций общества в образование женщин и диверсификацию рабочей силы.
- Дает более уверенный старт детям из обездоленных семей, укрепляя их физическое здоровье, познавательные и речевые навыки, а также уровень социального и эмоционального развития.
- Благоприятно влияет на создание рабочих мест в секторе услуг в целях замещения неоплачиваемой работы в домашнем хозяйстве.

- Ведет к увеличению налоговых поступлений, поскольку повышение уровня участия родителей в рабочей силе и их доходов приводит к росту производства национальной экономики.
- Ведет к уменьшению государственных расходов на выплату пособий и в долгосрочной перспективе расходов на исправительное обучение и борьбу с преступностью.

Источник: *Hein C. & Cassirer N., Workplace solutions for childcare, МБТ, Женева, 2010 г.*

Улучшение доступности, финансовой приемлемости и качества услуг по уходу за детьми, пожилыми, больными членами семьи, а также инвалидами чаще всего вносит значительный вклад в расширение прав и возможностей женщин и содействует выходу из неформальности.

Не следует недооценивать экономическое и социальное значение мер политики, направленных на оказание помощи семье и расширение доступа неформальных работников к услугам по уходу. В приведенной ниже вставке содержится ряд примеров.

Несмотря на потенциальную пользу, о чем речь шла выше, в большинстве развивающихся стран приемлемые по цене государственные услуги по уходу за ребенком в основном недоступны. Там, где они предоставляются, часто не учитываются особые потребности некоторых категорий неформальных работников, связанные, например, с удаленностью детского учреждения от места работы или невозможностью оставить ребенка на все время продолжительной или ненормированной рабочей смены. Согласно оценкам, почти в половине стран нет официальных программ для детей в возрасте до 3 лет.¹ Малообеспеченные женщины с малолетними детьми, особенно из домохозяйств, где главой семьи является женщина, больше других страдают из-за отсутствия поддержки в выполнении семейных обязанностей.

■ **Гендерные аспекты обеспечения ухода.** Хотя уход за членами семьи-иждивенцами касается и мужчин и женщин, именно женщины несут на своих плечах основную нагрузку, связанную с неоплачиваемой работой и, следовательно, их возможности зарабатывать на жизнь ограничены в большей степени, чем у мужчин. За редким исключением эмпирические данные со всего мира показывают, что растущее участие женщин в трудовой деятельности не сопровождается сколько-нибудь заметными изменениями в традиционной роли, которую мужчины играют в домашнем хозяйстве и уходе за ребенком. В сочетании с политикой, направленной на расширение доступа женщин к достойному труду и услугам по уходу за ребенком, информационно-пропагандистские кампании и другие меры политики, поощряющие более активное участие мужчин в выполнении домашних обязанностей, имеют больше шансов вызвать положительные изменения как с экономической, так и с социальной точки зрения.

Практически во всех странах женщины работают дольше, чем мужчины, и выполняют несоразмерно больше работы по дому и по уходу за членами семьи. Эта тенденция усугубляется демографическими и социальными сдвигами, в частности, увеличением числа домохозяйств, возглавляемых женщинами, разрывом связей с расширенной семьей вследствие урбанизации и миграции, растущим спросом на услуги по уходу в результате старения населения и распространения ВИЧ/СПИДа во многих развивающихся странах. Семейные обязанности часто препятствуют занятости женщин на нормированных, оплачиваемых рабочих местах и не позволяют девочкам ходить в школу. Таким образом, неоплачиваемая работа, в том числе связанная с уходом, часто становится важным фактором, толкающим женщин к неформальной, нестабильной и плохо оплачиваемой занятости на нестабильных условиях (см. главу о гендерном равенстве). Сегодня обратная связь между наличием малолетних детей и участием женщины в сфере труда широко признана как в развитых, так и в развивающихся странах, однако этот фактор не оказывает негативного влияния на участие мужчин в составе трудовой силы. В трущобах города Гватемала 40% неформально работающих матерей называют отсутствие возможностей по уходу за ребенком в качестве главного препятствия на пути к формальной занятости.² Как уже говорилось ранее, даже если семейные обязанности не мешают женщинам зарабатывать своим трудом, они, как правило, определяют, а на самом деле ограничивают, выбор вида занятости, местонахождения работы и условий,

¹ По данным «Всемирного доклада ЮНЕСКО по мониторингу ОДВ 2009», общемировой охват дошкольным образованием в 2006 году составил 41%. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>

² International Food Policy Research Institute 2003. "Guatemala City: A focus on working women and childcare", в материалах IFPRI City Profiles, доступных по ссылке <http://www.ifpri.org/themes/mp14/profiles/guatemalacity.pdf>.

на которых трудятся женщины.³ Исследования по вопросам использования времени показывают, что выполнение этих обязанностей часто продлевает рабочее время женщин в ущерб другим видам деятельности, таким как досуг и отдых. Кроме того, женщины часто вынуждены заниматься менее продуктивными и динамичными видами деятельности, где преобладают женщины, такими как услуги по уходу и домашний труд.

В отсутствие внешней помощи семьи вынуждены оставлять своих иждивенцев без присмотра, прибегать к платной или бесплатной помощи других лиц или брать иждивенцев с собой на работу. Все эти вынужденные действия создают серьезные проблемы как для отдельных граждан, так и для всего общества, о чем речь идет ниже.

■ **Неформальные договоренности об уходе.** Часто отсутствие экономически доступных решений проблемы ухода за иждивенцами не только толкает женщин к неформальному труду, но и ведет к серьезным последствиям, увековечивая бедность и передавая ее из поколения в поколение. Если надежные и недорогие услуги по уходу за ребенком вне дома недоступны или неприемлемы, то бедные семьи нередко прибегают к помощи «подменных матерей», в качестве которых выступают старшие дочери или бабушки. В других случаях они полагаются на платные услуги других женщин, которых они нанимают на неформальной и менее стабильной основе. Такие «подмены» часто определяются возрастом, этнической, классовой или национальной принадлежностью, а домашний работник становится жертвой множественных форм дискриминации (см. также главу о домашних работниках). Данное явление гендерного характера – часть широкой концепции «экономики ухода»⁴, ведет к четко выраженным межпоколенческим экономическим и социальным последствиям, поскольку бремя ухода перекладывается с одной женщины на другую, для которой реализация возможностей в сфере обучения и/или занятости в долгосрочной перспективе фактически оказывается под угрозой. Кроме того, это негативно сказывается на образовании девочек, так как наличие семейных обязанностей заметно снижает их успеваемость в развивающихся странах.

Кроме того, неформальные услуги по уходу могут оказаться неадекватными как для пользователя, так и для поставщика услуг: они могут быть ненадежными, некачественными и небезопасными. Уход, например, часто поручают пожилым женщинам (например, бабушкам) или маленьким девочкам, которые психологически и физически не справляются с возложенной на них нагрузкой и не могут надлежащим образом удовлетворить различные потребности детей, инвалидов или больных членов семьи. В некоторых случаях необходимость в уходе в связи с трудовой миграцией матери влечет за собой изменение ролей и перераспределение обязанностей по ведению домашнего хозяйства между женщинами и мужчинами. Мужчины вынуждены выполнять не свойственную им работу, которая им незнакома и которая зачастую является для них социально неприемлемой. Иногда они не готовы взять на себя уход за ребенком, а когда они к этому готовы, то сталкиваются с общественным давлением и неодобрением со стороны окружения, работодателей или традиционного общества.⁵ Например, проведенные в ряде латиноамериканских стран исследования показали, что мужчины чаще видят

Заместительные подходы часто связаны с тем, что дочери бросают школу, чтобы ухаживать за иждивенцами, а также с тем, что домашние работники нанимаются на нестабильных условиях и получают мизерную зарплату.

Во многих бедных общинах мужчины, берущие на себя роль по уходу за иждивенцами, часто сталкиваются с неодобрением со стороны окружения, работодателей и традиционной культуры.

3 Cassirer, N and Addati, L., Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare, МБТ, Женева. 2007 г.

4 Для ознакомления с полемикой вокруг концепции «экономики ухода» и вытекающих из нее последствий в отношении, в частности, гендерного равенства, занятости и экономического развития, см. Shahra Razavi «The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options», Gender and Development Programme Paper Number 3, Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций, июнь 2007 г. [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4a0060d2af/2dbe6a93350a7783c12573240036d5a0/\\$FILE/Razavi-paper.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4a0060d2af/2dbe6a93350a7783c12573240036d5a0/$FILE/Razavi-paper.pdf).

5 В ходе исследования, посвященного лицам, оказывающим уход за больными СПИДом в Южной Африке, двое мужчин рассказали о том, что соплеменники считают их «ненормальными», потому что они занимаются немужским делом, и иногда посмеиваются над ними. Пример взят из Emily Esplen: «GENDER and CARE Overview Report BRIDGE, февраль 2009 г.

Присутствие детей на работе может вести к использованию их труда.

себя в роли кормильца, а не няни; при этом мужчины уверены, что роль кормильца освобождает их от работы по дому или от обязанностей по уходу за членами семьи. Даже при наличии призванных облегчить жизнь семей возможностей, таких как отцовский отпуск по уходу за ребенком или отпуск по уходу за престарелыми родителями, реальный опыт показывает, что работодатели и социальное окружение нередко открыто или намеками отговаривают мужчин от использования этих возможностей.⁶ Такое разделение ролей и обязанностей внутри и за пределами домашнего хозяйства часто находит одобрение со стороны женщин, которые во многих ситуациях не хотят, чтобы мужчина участвовал в работе по хозяйству или по уходу за членами семьи.⁷ Политика, направленная на расширение участия мужчин в заботе о членах семьи, а также информационно-пропагандистские кампании, призывающие к социальным и культурным переменам, также являются важными взаимодополняющими инструментами, которые гарантируют достижение баланса между трудовой и семейной жизнью как женщин, так и мужчин.

■ **Дети на работе.** У многих работающих матерей нет другого выхода, кроме как брать детей с собой на работу. Согласно оценкам, в Индии от 7 до 8 млн детей находятся с родителями (обычно женщинами) во время работы на строительных объектах.⁸ В Индонезии 40% работающих женщин присматривают за детьми на работе.⁹ Подобная практика влечет за собой ряд серьезных негативных последствий. Во-первых, она провоцирует распространение неформальности, в частности, надомной и непостоянной работы, поскольку возможности выбора у женщин сокращаются, равно как и время на оплачиваемый труд. Присутствие детей на рабочем месте уменьшает время и силы, которые женщины могут посвятить таким важным видам деятельности как обучение и подготовка, освоение рынка, регистрация или расширение деятельности. С учетом низкого качества условий труда, в которых находится большинство неформальных работников, в результате подобной практики дети могут подвергнуться воздействию опасных и вредных для здоровья факторов; кроме того, возрастает риск использования детского труда.¹⁰

Создание доступных в финансовом отношении детских учреждений часто рассматривается как затратная и неприоритетная задача для скромных бюджетов многих развивающихся стран. Некоторые политики считают, что это частная обязанность женщин и расширенной семьи. Тем не менее, отмечается, что введение прогрессивных и инновационных мер помощи по уходу может не только содействовать гендерному равенству, экономическому развитию и росту в долгосрочной перспективе, но и зачастую требует вложения ограниченных финансовых и человеческих ресурсов.

6 МОТ-ПРООН, Emily Esplen: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility, Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили, 2009 г. http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf.

7 Patick Welsh, "Los Hombres no son de Marte: Desaprendiendo el machismo en Nicaragua", IIR Briefing, Манагуа, Никарагуа, 2001 г.

8 Managing Diversity in the workplace: training package on work and family. Бюро МБТ по деятельности в интересах работодателей (ACT/EMP) и Программа по условиям труда и занятости (TRAVAIL), МБТ, Женева, 2009 г.

9 Cassirer, N. and Addati, L. op.cit. 2007.

10 Там же.



Семья фермеров, Вьетнам.

- Гибкая организация школьного обучения
- Привлечение внимания к отдельным группам в неформальной экономике
- Многосторонние партнерства
- Мобильные детские дошкольные учреждения
- Дополнительные услуги
- Совместные усилия социальных партнеров
- Создание достойных условий труда для работников сферы ухода
- Сокращение семейных расходов на уход с помощью мер социальной защиты
- Создание возможностей получения доходов женщинами
- Стимулирование изменений в культуре и в отношении общества к распределению ролей женщин и мужчин

- Меры помощи семьям в удовлетворении базовых потребностей по уходу и, как следствие, в расширении доступа женщин к производительной занятости, отвечающей критериям достойного труда, обычно нацелены на достижение двух широких политических целей: повышение совместимости семейных обязанностей с трудовой деятельностью и повышение совместимости рабочих мест с выполнением семейных обязанностей. Для достижения этих целей различные партнеры могут принимать широкий круг взаимодополняющих мер, направленных на:
 - расширение и повышение доступности, приемлемости и качества услуг по уходу за членами семьи-иждивенцами;
 - снижение экономических и социальных семейных расходов, связанных с уходом за иждивенцами;
 - поощрение и стимулирование изменений в культуре и в отношении общества к распределению ролей и обязанностей женщин и мужчин внутри домашнего хозяйства и за его пределами путем создания условий, ведущих к более сбалансированному распределению работы по уходу между представителями обоих полов.

Продление школьного дня может быть простым способом поддержать родителей, работающих в неформальной экономике.

■ **Гибкая организация школьного обучения.** Часто неформальные работники и предприниматели не могут позволить себе воспользоваться услугами учреждений и структур по уходу, а иногда и вовсе не знают об их существовании. Ограниченное число доступных учреждений по уходу не отвечает их конкретным потребностям (например, они могут быть слишком дорогими, располагаться на большом удалении, не предоставлять услуги в течение долгого рабочего дня неформальных работников), или/и они предоставляют некачественные услуги. Штат сотрудников этих учреждений может быть недоукомплектован; они могут работать в неприемлемых условиях и; не иметь достаточной подготовки или квалификации для ухода за малолетними детьми, больными, инвалидами и пожилыми иждивенцами.

Реорганизация школьного времени в целях удовлетворения нужд определенных категорий работников является довольно простой и, тем не менее, эффективной и недорогой мерой, способствующей полноценной и продуктивной оплачиваемой занятости родителей. В нескольких странах Латинской Америки и Карибского региона действуют программы продленного школьного дня. Например, в 2006 году в Чили около 7 тыс. школ работали по программам продленного дня. Успешно началась реализация подобной программы в Коста-Рике «Segunda Casa». Тем не менее, реализация обеих

программ сопряжена с проблемами устойчивости.¹¹ В обоих случаях огромным преимуществом стала поддержка со стороны существующей инфраструктуры.¹² Гибкий подход, например, к организации консультаций родителей с учителями также может помочь неформальным работникам поддерживать регулярные контакты со школой с минимальной потерей времени для продуктивной занятости, а также помочь родителям более активно участвовать в работе учреждений по уходу. Размещение дошкольных учреждений в существующих школах может также дать положительный эффект, благодаря появлению у старших братьев и сестер возможности сопровождать младших детей в дошкольные учреждения, не пропуская занятий в школе. В начальных школах Кении есть группы дошкольного обучения детей в возрасте старше 3 лет, известные как «классы для малышей». Организация этих групп стала возможной благодаря усилиям многих партнеров: ассоциации родителей, религиозные и благотворительные организации, частные лица и предприятия участвовали в работе с местными государственными учреждениями для создания, финансирования этих групп и управления ими. Эти партнеры также сыграли важную роль в подготовке учителей для групп дошкольников.¹³

В Кении размещение дошкольных учреждений в школах помогает избежать проблем, связанных с уходом старших детей за младшими.

■ Привлечение внимания к отдельным группам в неформальной экономике.

Мобильное население, занятое в неформальной экономике, в том числе трудовые мигранты и сезонные сельскохозяйственные работники, сталкивается с особыми трудностями. В 1997 году в Мексике началась реализация программы Programa de Educaci3n Preescolar y Primaria para Nicos y Nicas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), в рамках которой детям предоставляется гарантированный доступ к образованию и школьному обучению, несмотря на мобильность и сложные условия жизни их семей. Программа нацелена на обучение мальчиков и девочек в возрасте от 3 до 14 лет. В рамках программы применяется межкультурный и освещающий гендерные вопросы подход к обучению детей из семей метисов, представителей коренных народов, мигрантов, оседлых работников, а также поденных сельскохозяйственных работников. Государственные школы должны принимать таких непостоянных учеников и обеспечивать непрерывность их обучения.¹⁴

В Мексике для детей трудовых мигрантов и сезонных работников созданы специальные школьные программы.

■ **Многосторонние партнерства.** МОТ собирает информацию о новаторских мерах, которые разрабатываются правительствами, работодателями и работниками для предоставления доступных услуг по уходу за детьми уязвимым группам неформальных работников. В рамках многих программ, помимо обучения, предоставляются питание и услуги здравоохранения, что значительно снижает уровень экономической и социальной уязвимости семей. Отмечено, что участие родителей в планировании услуг по уходу за детьми и проведение с ними консультаций – неременное условие успешной реализации таких программ. При оказании услуг, адресуемых уязвимым группам населения, необходимо учитывать их зачастую ограниченные в финансовом отношении возможности участия. Ни в одном из примеров, проанализированных в рамках исследований МБТ, авторы программ не полагались полностью на участие родителей. Несмотря на растущий спрос на такие услуги, проблемы часто возникают с их среднесрочной и долгосрочной экономической устойчивостью. Внешние доноры часто оказывают неоценимую (хотя в редких случаях долгосрочную) помощь в виде выделения субсидий на такие услуги, но, по-видимому, именно многосторонние партнерства могут предложить надежное решение проблемы устойчивости. Хорошим примером подобного механизма сотрудничества являются чилийские центры по уходу за детьми сезонных сельскохозяйственных работников (САНМТ), в отношении которых национальное правительство осуществляет финансирование, над-

При оказании услуг, адресуемых уязвимым группам населения, занятого в неформальной экономике, необходимо учитывать их ограниченные финансовые возможности. По-видимому, именно многосторонние партнерства могут предоставить надежное решение проблемы устойчивости.

11 Для получения информации о закрытии большинства школ в рамках программы см. статью http://www.nacion.com/ln_ee/2009/marzo/02/pais1891090.html.

12 МОТ-ПРООН, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility, Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили, 2009 г. http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf

13 Бюро МБТ по деятельности в интересах работодателей (АСТ/EMP) и Программа по условиям труда и занятости (TRAVAIL), op.cit. 2009.

14 МОТ-ПРООН, op.cit, Чили, 2009.

В Перу на базе общин созданы центры по уходу за детьми, живущими в условиях крайней нищеты.

В Сальвадоре для оказания поддержки родителям, работающим на рынке, вблизи неформальных рынков созданы учреждения по уходу за детьми.

В Индии для поддержки неформальных работников, работающих на строительных площадках, создаются мобильные дошкольные учреждения.

зор и разработку норм; местные государственные учреждения строят помещения; национальные профессиональные объединения и ассоциации предоставляют питание, а также необходимые для обучения и защиты здоровья услуги и материалы, а остальные партнеры предоставляют дополнительное финансирование и ресурсы.¹⁵

В 1993 году в Перу при поддержке внешних донорских организаций (ЮНИСЕФ, МБР, ЕС и ВПП) была развернута программа «Wawa Wasi» («Дом детей»), получившая институциональную поддержку правительства, в результате которой на базе домохозяйств и общин было создано около 20 тыс. недорогих центров по уходу за детьми в возрасте до трех лет, живущими в условиях крайней нищеты. Помимо предоставления малообеспеченным семьям доступа к качественным услугам по уходу за ребенком, важным преимуществом этой программы является создание рабочих мест для женщин. В Колумбии местные инициативы, изначально предложенные женщинами, которые оказывают уход за соседскими детьми, были поддержаны правительством и привели к созданию программ по уходу за ребенком, проводимых Колумбийским институтом социальной защиты семьи (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF).¹⁶

Партнерства между общинами и налаживание партнерских связей с формализованными предприятиями, профсоюзами и НПО также привели к появлению новаторских стратегий предоставления услуг по уходу за иждивенцами. Например, муниципальные власти Сальвадора разработали программу ухода за детьми уличных и рыночных торговцев. Была создана сеть учреждений по уходу за ребенком, расположенных вблизи рынков, поскольку близость расположения является важным фактором успешности программы. Муниципальные органы выплачивают заработную плату сотрудникам учреждений, а издержки, связанные с их повседневным функционированием, частично покрываются за счет родительских взносов.¹⁷

■ **Мобильные детские дошкольные учреждения.** Интересный новаторский подход применяется в Индии, где развивается сеть мобильных детских дошкольных учреждений и где создаются кооперативы (в том числе семейные) для оказания услуг по социальному уходу и уходу за детьми, способных удовлетворить потребности занятых в неформальной экономике родителей. Организация добровольцев «Mobile Crèches» координирует работу центров по уходу за детьми работников строек и бедных районов в Дели, Гургаоне, Ноиде, Газибаде и Фаридабаде. Уход за детьми включает предоставление им дополнительного питания, заботу об их здоровье и обучение по адаптированной к их возрасту программе, соответствующей национальным стандартам подготовки к школе. По согласованию с работодателем организация «Mobile Crèches» открывает центр ухода за детьми на строительной площадке. Затем застройщик предоставляет помещение и подводит электричество и водоснабжение; таким образом, центр функционирует до окончания строительных работ на объекте. Финансирование осуществляется за счет строительных организаций-подрядчиков, местных грантов, зарубежных донорских организаций и частных средств.¹⁸

Созданная в 1991 году в Гватемале программа Hogares Comunitarios Program (НСП) нацелена на сокращение масштабов бедности путем предоставления работающим родителям недорогих и качественных общественных услуг по уходу за ребенком. Каждый детский центр создается группой семей: родители выбирают из числа местных жителей женщину, которая берет к себе домой до 10 детей и присматривает за ними. Правительство обеспечивает детей питанием, а также выплачивает субсидии женщинам, которые о них

¹⁵ Cassirer and Addati, op. cit. 2007.

¹⁶ МОТ-ПРООН, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility, Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили, 2009 г. http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf

¹⁷ Бюро МБТ по деятельности в интересах работодателей (АСТ/ЕМР) и Программа по условиям труда и занятости (TRAVAIL), op.cit. 2009.

¹⁸ <http://www.mobilecreches.org>

заботятся. Проведенная оценка программы показала, что по сравнению с женщинами, прибегающими к другим формам ухода за ребенком, матери, пользующиеся этими услугами, имеют больше шансов найти оплачиваемую и, по возможности, более стабильную работу, а их зарплата зачастую оказывается выше. Кроме того, программа выгодна и тем женщинам, которые присматривают за детьми: нередко это малообразованные женщины в возрасте, у которых может быть мало шансов найти работу вне дома. Более того, результаты оценки выявили положительное влияние программы на качество питания детей.¹⁹

■ **Дополнительные услуги.** Инновационные подходы к установлению баланса между трудовой деятельностью и семейными обязанностями часто включают сочетание разных, но взаимодополняющих элементов и услуг. В рамках программы гарантий сельской занятости правительства Индии предоставление мест в детских садах по месту работы осуществляется наравне с другими услугами, такими как медицинская помощь, обеспечение чистой питьевой водой и укрытием от солнца. Соблюдение этого правила можно рассматривать как необходимое требование для предоставления большему числу женщин возможности участвовать в программе, а также как важную инновацию, поскольку многие программы гарантий занятости по разным причинам отдают предпочтение мужчинам.

От слов к делу: поощрение участия женщин и выделение средств с учетом гендерной проблематики

Совместная программа ООН проводится в Никарагуа при содействии испанского фонда содействия достижению ЦТР «Gender Equality Window».

В рамках более широкой стратегической цели укрепления гендерного равенства в сельской местности данный проект направлен на предоставление услуг по уходу за детьми неформальных работников, в частности, сезонных сельскохозяйственных работников, занятых сбором кофе.

Для проведения мер применяется многосторонний подход, поддерживаемый местными и национальными государственными учреждениями, организациями работников и работодателей.

Источник: <http://sdnhq.undp.org/opas/en/proposals/suitable/222>.

■ **Совместные усилия социальных партнеров.** Как организации работодателей, так и организации работников содействуют новаторскому подходу в поиске баланса между домашними и трудовыми обязанностями. Новаторские программы опираются на понимание значения семейной политики для привлечения женщин на рынок труда и, следовательно, более эффективного использования человеческого капитала. Международная организация работодателей занимается этим вопросом в рамках процесса диверсификации. В целях разъяснения необходимости создания рабочих мест, благоприятствующих семейной жизни, Бюро МБТ по деятельности в интересах работодателей и Программа МБТ по условиям труда и занятости (TRAVAIL) недавно разработали пакет учебных материалов, посвященных семейно-трудовой политике. Также Бюро МБТ по деятельности в интересах работников (ACTRAV) разработало учебное руководство, призванное помочь профсоюзам включить обсуждение семейной политики в программу коллективных переговоров.

■ **Создание достойных условий труда для работников сферы ухода.** Улучшение условий труда работников сферы ухода является важным элементом создания в этом секторе возможностей достойного труда и непременно приведет к повышению качества предоставляемых услуг. Понимание потребностей в области образования и профессионально-технической подготовки, которые испытывают неформальные работники всех возрастов, занятые в неформальной сфере ухода, в том числе в домашнем труде, является важным шагом к улучшению условий их труда и жизни. Домашние работники играют незаменимую роль в оказании услуг по уходу, однако они не застрахованы

Меры по уходу за детьми, включающие предоставление им питания и заботу об их здоровье, коренным образом влияют на сокращение экономической и социальной уязвимости семей.

Улучшение условий труда работников сферы ухода, в том числе домашних работников, является важным элементом создания в этом секторе возможностей достойного труда и непременно приведет к повышению качества предоставляемых услуг.

19 IFPRI, City profile, op.cit. 2001.

от крайне неблагоприятных условий труда и жизни. Недавно МОТ приняла международные нормы обеспечения домашних работников достойными условиями труда, привлекая внимание к их огромному экономическому и социальному вкладу в экономическое развитие и рост (см. главу о домашних работниках). Кроме того, МОТ изучает вопросы, связанные с нехваткой в развивающихся странах работников здравоохранения и ухода, обусловленной международной и сельско-городской миграцией, и поддерживает призыв к разработке адресных мер политики и созданию международных партнерств в сфере миграции.

Меры политики, направленные на сокращение расходов и рисков в связи с уходом за иждивенцами, варьируют от выплат социальных денежных пособий на условной или безусловной основе до осуществления инвестиций в развитие основных услуг и социальной инфраструктуры.

■ Сокращение семейных расходов на уход с помощью мер социальной защиты.

Участники неформальной экономики не только сталкиваются с трудностями в отношении наличия и доступности услуг по уходу, но и часто оказываются наиболее уязвимыми к экономическим и социальным рискам, связанным с уходом за иждивенцами. Дополнительные расходы на детей или других членов семьи-иждивенцев, в том числе больных (например, ВИЧ/СПИДом) или престарелых, часто приводят к катастрофическим последствиям для малообеспеченных домашних хозяйств. Бедные семьи обладают ограниченными возможностями по оплате товаров (продуктов питания, трудосберегающих технологий, например, принадлежностей для приготовления пищи и уборки помещений, личных транспортных средств и т.д.) или услуг (частных услуг по уходу за ребенком, услуг здравоохранения для больных и инвалидов, помощи по дому), которые могли бы сократить время на выполнение неоплачиваемой работы по дому. Как уже отмечалось выше, часто у них отсутствует доступ к социальной помощи и программам социальной защиты, финансируемым за счет взносов. Меры политики, направленные на сокращение расходов и рисков в связи с уходом за иждивенцами, варьируются от выплаты социальных денежных пособий на условной или безусловной основе до осуществления инвестиций в основные услуги и социальную инфраструктуру. Последняя категория мер включает развитие доступной системы общественного транспорта до учреждений по уходу или организацию водоснабжения и энергоснабжения в отдаленных районах. Это может значительно сократить время на неоплачиваемую деятельность по уходу и, следовательно, увеличить количество времени, которое можно посвятить оплачиваемому труду.

Некоторые латиноамериканские страны экспериментируют с новыми формами предоставления социальной защиты, включающими помощь детям младшего возраста и выделение субсидий на уход за ребенком для родителей, занятых в неформальной экономике.

Некоторые латиноамериканские страны, например, Чили и Мексика, экспериментируют с новыми формами предоставления социальной защиты путем реализации программ, включающих, среди прочего, заботу о детях младшего возраста в форме выделения субсидий, обеспечивающих неформальным работникам доступ к учреждениям по уходу за детьми. Кроме того, центры по уходу служат важным средством доставки уязвимым домашним хозяйствам продовольственной и медицинской помощи.²⁰ Разработанная в 2006 году в Чили комплексная программа заботы о детях младшего возраста (Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo), известная под названием «Чили растет с тобой», направлена на оказание помощи в виде выплат семейных субсидий в дородовой период и предоставляет приоритетный доступ к услугам по развитию ребенка и к бесплатным качественным услугам здравоохранения для детей в возрасте до двух лет, чьи матери либо работают, либо пытаются найти работу. Программа имеет особое значение для работников неформальной экономики, поскольку она адресована 40% наиболее уязвимого населения страны. В частности, одной из целевых групп программы являются обучающиеся матери, особенно матери-подростки, которых стремятся удержать в системе школьного образования. В рамках программы каждый год строилось около 900 новых центров, и к концу 2009 года 3500 бесплатных государственных центров смогли обеспечить уход за 70 тыс. детей, что на 500% выше уровня государственной поддержки в 2005 году. Некоторые центры предлагают услуги повсеместно.²¹

20 ЮНЕСКО, Всемирный доклад по мониторингу ОДВ 2009 <http://www.ifap.ru/library/book383.pdf>

21 МОТ-ПРООН, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility, Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили, 2009 г. http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf.

Создание возможностей получения доходов женщинами. Любые программы или проекты, нацеленные на предоставление работающим в неформальной экономике женщинам расширенных и качественных возможностей получения доходов, могут влиять на возможности домашних хозяйств оплачивать услуги по уходу (учреждений или частных лиц). Такие политические программы охватывают широкий спектр возможных мер: от адресованных профсоюзам, работодателям и работникам неформальных предприятий кампаний по борьбе с дискриминацией – для обеспечения их инструментами выявления и пресечения случаев дискриминации по признаку пола или семейных обязанностей – до включения в систему социальной защиты таких изолированных групп населения, как домашние или надомные работники. Каждому из этих конкретных вопросов посвящена отдельная глава настоящего руководства. Однако здесь важно отметить, что при условии качественного планирования все перечисленные меры политики обладают потенциалом прямо или косвенно влиять на то, как семьи и отдельные лица находят баланс между уходом за иждивенцами и трудовой деятельностью.

■ **Стимулирование изменений в культуре и в отношении общества к распределению ролей женщин и мужчин.** Меры, направленные на изменение поведения и отношения в обществе, важны для обеспечения более справедливого распределения труда по поддержанию домашнего хозяйства. Несмотря на то, что эти меры приводят к результатам в среднесрочной и долгосрочной перспективе, поскольку для изменения отношения в обществе требуется время, потенциально они могут оказать глубокое влияние на то, как неформальные работники организуют свою частную и трудовую жизнь. Они охватывают широкий спектр мероприятий, направленных на достижение гендерного равенства: от программ обучения и профессионально-технической подготовки, разработки школьных учебных планов до выплаты пособий родителям и предоставления отпусков по уходу за ребенком. Подобные меры базируются на признании наличия асимметрии в распределении работы и обязанностей между мужчинами и женщинами в частной и общественной сферах, а также связанных с этим экономических и социальных последствий. Меры, направленные на достижение гендерного равенства, должны учитывать роль как мужчин, так и женщин в обеспечении ухода и предлагать приемлемые и адресные решения проблемы равновесия между работой и семьей. Политика в интересах семьи не может быть ориентирована только на женщин, поскольку в таком случае она лишь увековечит существующее гендерное разделение труда. При разработке политических программ в интересах семьи политикам следует анализировать различные последствия как для женщин, так и для мужчин. Меры, связанные с обучением и распространением информации через системы формального и неформального обучения, должны заставлять задуматься над вопросом о традиционном отношении в обществе с учетом того, что социальные перемены скажутся и на мужчинах, и на женщинах. Пример местной образовательной программы, противодействующей традиционным взглядам на «мужественность», – программа «Н» («Hombres») в Бразилии. Она была учреждена НПО в 1999 году совместно с молодежью из бедных слоев населения Бразилии и Мексики. При помощи специально разработанного учебного руководства и информационно-пропагандистских материалов программа ставит под сомнение идею о том, что мужчины не могут заниматься уходом, и подчеркивает то, что сами молодые люди говорят об оказании ухода и о месте, которое уход занимает или должен занимать в их повседневной жизни. Позднее она была дополнена программой «М» («Mujeres»), в рамках которой молодые женщины участвуют в разработке информационно-пропагандистских материалов (в том числе, радиосериалов), освещающих различные аспекты гендерной проблематики, такие как родительские обязанности и разделение ролей в уходе за детьми.²²

Предоставление женщинам в бедных общинах расширенных и качественных возможностей получения доходов, вероятно, сможет улучшить финансовые возможности домашних хозяйств по оплате услуг в связи с уходом за иждивенцами.

22 Emily Esplen: "GENDER and CARE Overview Report BRIDGE, февраль 2009 г.



Мать с ребенком в швейной мастерской, Боливия.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. В нем перечислены международные акты и заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Акты МОТ и заключения МКТ

- Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156)
- Рекомендация 1965 года о труде женщин с семейными обязанностями (123)
- Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100)
- Рекомендация 1951 года о равном вознаграждении (90)
- Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111)
- Рекомендация 1958 года о дискриминации в области труда и занятости (111)

МОТ 2009, Заключения в отношении гендерного равенства как основы достойного труда, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_113004.pdf

Соответствующие публикации

- Cassirer, N. and Addati, L. 2007, Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare, МБТ, Женева.
- Esplen, E. 2009, Gender and Care Overview Report BRIDGE, February 2009 г.
<http://www.siyanda.org/search/summary.cfm?nn=3873&ST=SS&Keywords=girls&SUBJECT=0&Donor=&StartRow=1&Ref=Sim>
- Government of India, 2008, The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA). Operational Guidelines, Ministry Of Rural Development Department Of Rural Development, Правительство Индии, Нью-Дели, 2008,
http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf
- Hein, C. and Cassirer, N. 2010. Workplace solutions for childcare, МОТ, Женева.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_110397/lang--en/index.htm
- Hein, C, 2005, Reconciling work and family responsibilities: practical ideas from global experience, МОТ-TRAVAIL (МОТ, Женева).
- МОТ, 2010, Achieving MDG4 through Decent Work
http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang--en/docName--WCMS_141550/index.htm
- МОТ-ПРООН, 2009, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили
http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf
- Обсерватории МОТ по глобальному кризису в сфере занятости,
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>
- IFPRI, 2001, City Profiles, Guatemala City A Focus on Working Women and Childcare, <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC13263.pdf>
- МОТ-ПРООН, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили
http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf

UNESCO, 2009, "Education for All Global Monitoring Report 2009, Oxford University Press, Оксфорд.

Учебные материалы

MOT, 2009, Training package on Work and Family. Managing Diversity and Equality at the Workplace, ACT/EMP-TRAVAIL.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/whatwedo/projects/diversity.htm>

MOT, 2009, WISER Module 5 on Family-Friendly Policies, Action Manual and Trainers' Guide

http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_145387/index.htm

Olney, S. Goodson, E. Maloba-Caines, 2002, Gender Equality: a Guide to Collective bargaining, Olney, Goodson, Maloba-Caines, ACTRAV/IFP-DIALOGUE, MOT, Женева

<http://actrav.itcilo.org/english/library/socdiag/v07000.htm>

Для получения дополнительной информации см. веб-сайт отдела МБТ по вопросам условий труда и занятости <http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm>

Ссылки

Cassirer, N. and Addati, L. 2007, Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare, MOT, Женева.

Esplen, E. 2009, Gender and Care Overview Report BRIDGE, февраль, 2009 г.

Hein, C. and Cassirer, N. 2010, Workplace solutions for childcare, MOT, Женева.

Hein, C. 2005, Reconciling work and family responsibilities: practical ideas from global experience, ILO TRAVAIL, Женева.

MOT-ПРООН, 2009, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили

http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf

Обсерватории MOT по глобальному кризису в сфере занятости,

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2003. "Guatemala City: A focus on working women and childcare", in IFPRI City Profiles, Available at

<http://www.ifpri.org/themes/mp14/profiles/guatemalacity.pdf>

IFPRI 2001 City Profiles, Guatemala City A Focus on Working Women and Childcare, <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC13263.pdf>

MOT-ПРООН, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility, Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций, Сантьяго, Чили, 2009 г.

http://www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf

Ministry of Rural Development India, 2008, The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA). Operational Guidelines, Ministry Of Rural Development Department Of Rural Development, Правительство Индии, Нью-Дели, 2008

http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf

Razavi, S. "The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", Gender and Development Programme Paper Number 3, Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций, июнь 2007 г.

UNESCO, 2009, "Education for All Global Monitoring Report 2009, Oxford University Press, Оксфорд.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности

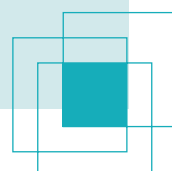
Местные стратегии развития



Женщины уличные торговцы в Сием-Рипе, Камбоджа.

9.1 ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ СТРАТЕГИЙ, СОДЕЙСТВУЮЩИХ ВЫХОДУ ИЗ НЕФОРМАЛЬНОСТИ

■ Эта глава посвящена местным стратегиям развития, основанным на социальном диалоге, комплексных подходах с участием общественности, которые могут привести к формированию комплексных, местных мер поддержки работников и предпринимателей, занятых в неформальной экономике. Когда местные государственные учреждения, социальные партнеры и организации гражданского общества поддерживают формализацию предприятий и работников неформальной экономики, они закладывают основу, благодаря которой самые бедные и обездоленные слои населения могут получить доступ к достойным условиям труда и стабильным источникам доходов. Для общества выгода от формализации неформальных предприятий на местном и национальном уровнях связана с более динамичной экономикой, инклюзивной в экономическом и социальном плане, образующей доходы и инвестиции, которые можно повторно использовать на местном уровне. В отношении предприятий широкий набор вспомогательных мер со стороны местных властей может обеспечить развитие бизнеса и стимулировать выход из неформальности.



- **Местное развитие и неформальность**
- **Взаимосвязь между местными государственными учреждениями и неформальной экономикой**
- **Низкий потенциал руководящих кадров на местном уровне**
- **Неразвитые механизмы ведения диалога**
- **Слабая связь между национальной и местной политикой**
- **Ограничения в регулировании местного бизнеса**
- **Узкий охват и низкое качество услуг**

■ **Местное развитие и неформальность.** Местные органы власти и местные организации – это основное, а иногда и единственное, связующее звено между субъектами неформальной экономики и услугами в сфере социального и экономического развития.¹ Местные государственные органы и организации гражданского общества ближе друг к другу по территории, организации и социальным целям и лучше понимают приоритеты местных общин. Они занимают идеальное положение для осуществления мер, ориентированных на местный социальный диалог, интеграцию, экономическое развитие и содействие занятости, а также социальную защиту на местном уровне.² Стратегии местного развития предоставляют возможности для реализации многосторонних и комплексных подходов в совершенствовании деятельности работников и единиц неформальной экономики. Создание местной инфраструктуры, совершенствование порядка регулирования и правил зонирования, оказание поддержки МСП, содействие в организации государственных контрактов и проведение конкурсов, укрепление государственно-частных партнерств, принятие адресных мер поддержки особо незащищенных групп, в частности женщин и молодежи, поощрение трудоемких технологий в развитии инфраструктуры и содействие созданию рабочих мест – это лишь некоторые из находящихся в распоряжении муниципалитетов средств стимулирования формализации деятельности местного населения. Сочетание этих инструментов и стратегий, в отличие от их разрозненного применения, приводит к достижению максимально возможного эффекта.

■ **Взаимосвязь между местными государственными учреждениями и неформальной экономикой.** Несмотря на явный потенциал, на местном уровне стратегии местного развития недостаточно широко применяются для стимулирования формализации и совершенствования деятельности предприятий неформальной экономики. У субъектов и экономических единиц неформальной экономики часто натянутые и непростые отношения с местными властями. В лучшем случае, местные органы власти проявляют умеренную терпимость. Но поскольку подавляющее большинство ресурсов и политических программ местного правительства адресовано формальной экономике, в худшем случае может иметь место враждебное отношение и запугивание. Зачистка трущоб от торговцев и их выселение происходят довольно часто, особенно если учесть, что многие местные государственные учреждения видят в мелких уличных торговцах, сборщиках мусора и других участниках неформальной экономики угрозу для общества. Тем не менее, поддержка совершенствования деятельности предприятий и их перехода в формальную экономику может идти на пользу и местным властям, поскольку эти процессы ведут к увеличению их доходов, оживляют местную экономику, привлекают инвестиции и укрепляют сплоченность общества.

1 МБТ. The informal economy, Административный совет, 298-я сессия, Женева, март 2007 г. GB.298/ESP/4.

2 Boschima (2005). *Proximity and innovation: a critical assessment*, Regional Studies 29, 2005, Routledge: Лондон.

Что такое местное развитие

Задача местного развития заключается в создании условий, которые укрепляют потенциал местных учреждений по осуществлению мер, способствующих социальной интеграции и ведущих к росту занятости. Во многих регионах мира процесс децентрализации и демократизации в значительной степени усилил роль местных органов власти в определении магистральных направлений экономического роста местных общин. Поддержание местного социального диалога, укрепление потенциала руководителей государственных органов и представителей гражданского общества являются важными механизмами, лежащими в основе разработки и осуществления местных инициатив, содействующих экономическому и социальному благополучию общин.

Ключевой принцип местного развития – одновременное проведение экономических и социальных мер, необходимых для создания условий, в которых деятельность в социальной сфере способствует решению экономических задач и наоборот. Например, укрепление потенциала общинных групп по участию в социальном диалоге стимулирует экономическое развитие благодаря повышению качества обмена информацией о местных приоритетах (то есть, о том, какие направления бизнеса следует поддерживать и какую инфраструктуру необходимо развивать), более быстрое реагирование на изменения в экономической сфере и контрмеры в целях смягчения негативных последствий природных и антропогенных потрясений, а также благодаря более глубокой социальной интеграции на основе справедливого распределения экономических возможностей. Местный социальный

диалог предоставляет возможности для перевода ориентиров национальной политики в области прав и занятости в плоскость конкретных действий, а также для их согласования с существующими местными стратегиями.

Стратегии местного развития содержат особые методы местного экономического развития (МЭР). МЭР является важным механизмом стимулирования занятости посредством развития микропредприятий и малых предприятий, содействия социальному диалогу и планирования в области развития. В центре данного подхода – создание государственно-частных партнерств, которые объединяют всех заинтересованных в местной экономике партнеров, в том числе представителей региональных и местных органов государственной власти, организаций работодателей и работников, торговых палат, кооперативов, ассоциаций производителей, организаций женщин и НПО. Опираясь на принципы рационального использования местных возможностей и ресурсов, партнеры вырабатывают общие приоритетные направления развития региона с учетом социального и экологического контекста. Стратегии местного развития, которые адресованы участникам неформальной экономики как активным участникам и получателям помощи, могут стать катализатором экономического обновления и борьбы с бедностью, а также помочь им заявить о себе. Таким образом, стратегии местного развития являются важным инструментом обеспечения демократизации процесса принятия решений и планирования.

По материалам van Empel, S. Van Boekel, G. What is LED? <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/abidjan/publ/ilo9/decent6.pdf>

Чтобы стратегии местного развития оправдали возлагаемые на них надежды и обеспечили плодородную почву для перехода к формальной деятельности необходимо решить несколько проблем. Среди них – низкий потенциал руководящих кадров на местном уровне, неразвитые механизмы ведения диалога, разрыв между национальной и местной политикой, ограничения в местной нормативной базе, а также узкий охват и низкое качество услуг в отдаленных и сельских районах.

■ **Низкий потенциал руководящих кадров.** Муниципалитеты, специализированные государственные учреждения (например, торговые палаты, местные бюро занятости), социальные партнеры (организации работников и работодателей) и организации гражданского общества (НПО, общинные организации) часто становятся основными исполнителями работ по расширению возможностей субъектов неформальной экономики для налаживания связей с основным руслом экономической жизни. Эффективность проведения мер связана не только с процессом их разработки, но и с умением исполнителей превратить разработанную на бумаге стратегию в реальные действия.

В результате тенденции передавать разработку политики и оказание услуг от национального правительства на местный уровень произошла децентрализация исполнительной власти и налогового пространства. Децентрализация повышает оперативность субнациональных государственных учреждений и общинных организаций, что позволяет лучше реагировать на местные нужды и не упускать формирующиеся возможности. Тем не менее, чтобы правительства могли достичь намеченных целей в рамках децентрализации необходимо решить проблему низкого потенциала по выполнению плана и оказанию услуг на местах, а также проблему слабой координации и согласованности политики на местном и национальном уровнях. В ходе этого процесса необходимо также преодолеть привычное стремление игнорировать неформальную экономику, а в ее участниках нужно попытаться увидеть потенциал динамичных субъектов экономической деятельности. Таким образом, большая часть бюджетных ресурсов и политических мер на местном уровне часто ориентирована на тех субъектов экономики (в основном формальной), которые считаются наиболее сильными.

■ **Неразвитые механизмы диалога.** Социальный диалог является центральным столпом, на котором зиждутся стратегии местного развития, которое, в свою очередь, зависит от представительского потенциала местных партнеров. Однако отличительной чертой неформальной экономики является именно низкий уровень организации и представительства. Интересы незащищенных групп, особенно женщин и молодежи, редко представлены, и часто их голос не слышен на политической арене. Низкий уровень организации часто свидетельствует о том, что участники неформальной экономики остаются исключенными из социального диалога и процессов планирования и что существует риск того, что ресурсы и направления политики будут использованы на благо элит или тех, кто обладает большими возможностями при ведении коллективных переговоров. Децентрализация раскрывает большие возможности по укреплению демократии на местном уровне, однако нельзя верить в то, что интересы заинтересованных партнеров всегда совпадают. Местные жители могут быть разобщены конфликтами интересов на экономической, классовой, религиозной или этнической почве, на основе гендерных или других факторов. Кроме того, всегда есть опасность того, что на местном уровне имеется меньше стимулов для того, чтобы права национального уровня соблюдались на уровне общинном.

Необходимо создать механизм ведения диалога, который помог бы в наращивании потенциала организаций работников и организаций предпринимателей неформальной экономики. Даже когда механизм ведения диалога с неформальной экономикой уже существует, для поддержания заинтересованности в его работе требуются постоянные и напряженные усилия. Городской совет Дурбана, который приводят в качестве международного примера передовой практики по оказанию поддержки в неформальной экономике (см. вставку далее), пережил серьезные изменения в политической

сфере, которые отчасти можно объяснить ослаблением социального диалога, несмотря на его активное проведение на ранних этапах.

■ **Слабая связь между национальной и местной политикой.** Децентрализация привела к укреплению как роли местных государственных структур, так и связанных с ними ожиданий. Однако разрыв между национальным и местным уровнями весьма широк, отчасти из-за неадекватного представления национальных элит о местных реалиях и низкого потенциала местных органов власти. Местное руководство может относиться к национальным ориентирам как к вопросам, имеющим значение для политики национального уровня и реформирования нормативной базы, но не столь значимым и не требующим принятия мер на местном уровне. С другой стороны, существует опасность того, что в результате национальной политики может исчезнуть ответственность за предоставление таких общественных благ как образование, здравоохранение, коммунальное хозяйство, инфраструктура, а также необходимость соблюдения норм права на местном уровне, что, однако, не приведет к увеличению ресурсов и достижению эффекта от расширения масштаба, необходимого для удовлетворения всех этих потребностей. Поэтому для согласования политики на национальном и местном уровнях требуется координирование и согласование целей, а также обеспечение возможностей для развития партнерств и совместных предприятий. Местным органам власти могут потребоваться рекомендации для выработки соответствующего понимания и стратегий внедрения на местах национальных политических приоритетов. Стратегии местного развития должны включать руководящие принципы для государственных органов и участников гражданского общества по достижению соответствия между деятельностью национальных и местных партнеров.

■ **Ограничения в местном регулировании бизнеса.** Фактором, способным подорвать местное экономическое развитие, может быть нечеткая и сложная процедура регистрации и лицензирования микропредприятий и малых предприятий. Если процедуры регистрации бизнеса излишне забюрократизированы, содержат жесткие требования к финансированию и предоставлению документов, а чиновникам позволено принимать решения по собственному усмотрению, то это может привести к запугиванию предприятий и уклонению от регистрации. Более того, излишне формальный процесс регистрации и лицензирования может сигнализировать о том, что местное правительство настроено по отношению к бизнесу враждебно, и в результате, предприятия останутся в неформальной экономике (см. главу о неформальной экономике).

■ **Узкий охват и низкое качество услуг.** Местные органы власти могут действовать на территории, обширные площади которой приходится на сельские районы и сельскохозяйственный сектор. Не удивительно, что охват услугами отдаленных сельских районов связан с большими затратами и сложностями, и поэтому местные власти могут быть не заинтересованы в инвестировании дефицитных ресурсов в эти районы. Таким образом, жители сельской местности, которые составляют значительную часть неформальной экономики и на которых приходится заметная доля мировой бедноты, часто оказываются в географической изоляции и не имеют доступа к информации, услугам, ресурсам и учреждениям, способным оказать им поддержку в экономической деятельности. Большие затраты времени и средств на поездку в центр могут отпугнуть самозанятых работников из отдаленных сельских районов от регистрации своих предприятий, поиска возможностей профессионального обучения или другой поддержки бизнеса. Но предоставление услуг затруднено не только в сельских районах. Даже в городском неформальном контексте доступ к ресурсам, в частности, к информации о рынке, об услугах для развития бизнеса, обучении, компетентным в вопросах труда органам управления, может быть затруднен из-за ориентированности этих учреждений и услуг на потребности формальной экономики.

Для согласования политики на национальном и местном уровнях требуется координирование и согласование целей, а также наличие возможностей для развития партнерств и совместных предприятий.

Излишне формализованный процесс регистрации и лицензирования бизнеса может сигнализировать о том, что местное руководство настроено по отношению к бизнесу враждебно, и в результате предприятия не будут выходить из неформальной экономики.

Охват услугами отдаленных сельских районов связан с большими затратами и сложностями, и поэтому местные власти могут быть не заинтересованы в инвестировании дефицитных ресурсов в эти районы.



Женщина, торгующая на улице, под дождем, Чэнду (Китай).

- Укрепление социального диалога
- Государственно-частные партнерства
- Нарращивание потенциала местных органов власти для содействия местному развитию
- Стимулирование занятости посредством поддержки местного развития
 - Совершенствование местной базы профессиональных навыков и квалификаций
 - Привлечение местных инвестиций, в том числе за счет трудоемких методов
 - Повышение конкурентоспособности предприятий
 - Создание местных условий, благоприятствующих развитию предприятий
- Развитие инфраструктуры
- Расширение доступа к услугам социальной защиты

Там, где стратегии местного развития успешно преодолели эти препятствия и переориентировали политику на неформальную экономику, достигается ощутимый эффект для работников и экономических единиц, а во многих случаях и для прогресса в деле формализации. Хотя нижеприведенные инновационные подходы рассматриваются как самостоятельные, в действительности они являются элементами комплексной и всеобъемлющей стратегии на местном уровне и, следовательно, в совокупности приводят к гораздо большему эффекту, чем по отдельности. Во всех случаях ключевым механизмом местного развития является поддержка и институционализация механизмов социального диалога на местном уровне, а значит и активное участие субъектов неформальной экономики в процессах планирования и осуществления планов.

■ **Укрепление социального диалога.** Стратегии местного развития зиждутся на социальном диалоге. Как и на национальном уровне трехсторонний социальный диалог между работниками, работодателями и государственными учреждениями на местном уровне создает платформу, на которой участники неформальной экономики могут объединяться для отстаивания своей коллективной позиции в ходе дебатов по разным ключевым вопросам – от трудовых законов до права собственности на землю и социальной интеграции маргинальных групп населения. Для успешного развития местной экономики требуется сотрудничество правительства, частного сектора, организаций работников и гражданского общества. Все представители общественности заинтересованы в инвестициях в местную экономику. Поэтому заинтересованность и опыт различных групп населения будут содействовать эффективности процесса общего планирования. В идеале, реализуемые на местах инициативы весьма демократичны, основаны на участии общественности и представлении всех общинных групп, в особенности наиболее уязвимых и маргинальных групп и меньшинств. Тем не менее, как отмечалось в разделе о главных вызовах, слабая организованность внутри неформальной экономики порождает риск того, что общинные проекты окажутся в руках элиты и только усугубят существующие противоречия и конфликты внутри общины.

По нескольким направлениям участие общественности в планировании и осуществлении планов получило институциональную поддержку.

- Некоторые правительства создали многоотраслевые местные советы, формулирующие рекомендации для местных органов исполнительной и законодательной власти по вопросам разработки программ и приоритетов в области развития, в том числе программ, связанных с содействием экономической деятельности и занятости, здравоохранением, образованием и развитием инфраструктуры. В Гане в рамках Проекта в области

Трехсторонний социальный диалог между работниками, работодателями и правительством на местном уровне создает платформу, на которой участники неформальной экономики могут объединиться для отстаивания своей коллективной позиции в ходе дебатов по различным вопросам – от трудовых законов до права собственности на землю и социальной интеграции маргинальных групп населения.

достойного труда и местного развития на основе диалога и партнерства был сделан упор на результаты, достигнутые в рамках десяти районных инициатив в области содействия сельскому хозяйству, совершенствования навыков и квалификаций, создания рабочих мест для молодежи и трудоемких инфраструктурных проектов. Это было сделано для того, чтобы продемонстрировать политикам национального уровня успех и возможность воспроизведения местных стратегий экономического развития.

- В составе местных органов законодательной власти децентрализованной системы представители гражданского общества и частного сектора могут участвовать в обсуждении предлагаемых местных постановлений и резолюций, а также принимать по ним решения.
- В рамках административных органов представители частного сектора могут вступать в сотрудничество или создавать совместные предприятия с местными государственными учреждениями в целях осуществления программ, проектов и мероприятий, в том числе по предоставлению базовых услуг.

Эффективность использования этих механизмов зависит от того, являются ли эти уполномоченные механизмы работоспособными, а также от уровня мобилизации и организации представителей неформальной экономики и местных общин.

Примеры передовой практики Камбоджи и Уганды показывают значение государственно-частных партнерств для стимулирования оказания услуг.

■ **Государственно-частные партнерства.** Партнерства между государственными и частными учреждениями могут стать ключевым фактором, влияющим на эффективность услуг. В Камбодже государственно-частное партнерство в сфере местного управления здравоохранением сыграло разительную роль в улучшении качества услуг здравоохранения, предоставляемых в бедных и отдаленных деревнях. В Уганде управление рынком государственных заказов было передано от муниципалитетов совместной управляющей коалиции, в состав которой входят различные партнеры, в частности муниципалитет, задающий стандарты предоставления услуг; местный совет, следящий за сбором доходов и оказанием услуг; частная компания, собирающая плату и предоставляющая такие базовые услуги, как водоснабжение, энергоснабжение, санитария; ассоциация поставщиков, отвечающая за безопасность и разрешение конфликтов между поставщиками.³ В разных странах аналогичные партнерства были созданы для сбора отходов, развития общинной инфраструктуры и уборки улиц, а достигнутый положительный эффект сказался не только на качестве услуг, но и на уровне социального диалога между местными государственными учреждениями и ассоциациями. Главные области сотрудничества требуют создания соответствующих институтов и повышения к ним доверия местных общин. Для того чтобы содействовать справедливости и предотвратить доминирование какой-либо одной заинтересованной группы эти институты должны обеспечивать реальное участие маргинальных групп населения.

На Шри-Ланке реализация проекта «Enter-Growth» была направлена на создание в нескольких районах благоприятных условий для развития микропредприятий и малых предприятий. Проект был тесно связан с социальным диалогом между государственным и частным секторами. Местным учреждениям была оказана поддержка для укрепления администрирования на рынке труда. В результате интенсивного диалога с партнерами программа «Enter-Growth» способствовала повышению производительности и конкурентоспособности МСП. Были созданы форумы МСП, для работы в которых было подготовлено около 2 тыс. чиновников местного уровня, занимающихся вопросами лицензирования и регистрации предприятий.⁴

3 ILO Employment in the Informal Economy. ILO Geneva.

4 Staermose, T. 2008 ILO-SLIDA Seminar: The role of public sector in Private Sector Development (PSD) at the local level. MOT: Шри-Ланка.

Каким образом программы местного развития могут содействовать переходу к формальным отношениям

Экономическое развитие и создание рабочих мест

Меры политики, направленные на местное экономическое и социальное развитие

- Улучшают политику местных органов власти и налоговое пространство, что обеспечивает рост **внутренних инвестиций** через оформление общинных субподрядных отношений и привлечение местных предприятий для улучшения условий в бедных районах, строительства дорог и других местных проектов, имеющих общественное значение.
- Увеличивают число **трудоемких проектов** по строительству и обслуживанию объектов инфраструктуры, направленных на создание рабочих мест и развитие вспомогательной социальной (школы и больницы) и экономической (например, рынки) инфраструктуры.
- **Укрепляют потенциал и расширяют возможности неформальных работников** посредством расширения охвата местных центров занятости, бюро по трудоустройству и общинных организаций, занимающихся анализом спроса на рынке труда, повышением потенциала и поиском подходящей работы.
- Укрепляют **связи между предприятиями формальной и неформальной экономики** в целях расширения экономических возможностей для обеих категорий предприятий.
- **Выявляют сильные стороны и возможности местной экономики** для установления приоритетов с точки зрения уровней поддержки развития местного потенциала, укрепления предприятий, развития инфраструктуры и привлечения инвестиций.
- **Стимулируют изменение местных условий для ведения бизнеса**
- **Открывают доступ к ресурсам производства**, в частности, к финансированию, информации о состоянии рынка, услугам для развития бизнеса и возможностям в области профессионального обучения и подготовки.

Социальная защита

- **Разработка программ местного развития и стратегических планов действий** на муниципальном уровне или на уровне поселения для перевода национальных инициатив (например, связанных с безопасностью и гигиеной труда, искоренением детского труда) в плоскость практически реализуемых программ местных государственных органов и организаций гражданского общества.
- Сотрудничество со специализированными учреждениями (государственными структурами, донорами) для обеспечения **технического руководства по развитию местных инициатив в области социальной защиты и обеспечения** (например, предоставления гарантий занятости), охватывающих неформальную экономику.
- **Информационно-пропагандистская работа** с работодателями местного уровня для разъяснения экономической и социальной пользы от инвестиций в безопасность и гигиену труда для работников.
- **Учет общих вопросов** (таких как ВИЧ/СПИД, детский труд, окружающая среда) при разработке мер, направленных на местное экономическое развитие.

Социальный диалог и права

- Повышение согласованности политики национальных и местных государственных учреждений посредством программ местного развития.
- **Укрепление системы организации и представительства** (ассоциации бизнеса, кооперативы, профсоюзы) и **создание платформ для социального диалога** (например, форумы и сети местного экономического развития) в целях выработки консенсуса и демократического планирования.
- **Укрепление потенциала общинных организаций** по определению приоритетов экономического и социального развития, участию в планировании с привлечением общественности и координированию осуществления местных проектов с местными государственными учреждениями.
- **Повышение качества государственно-частных форумов и партнерств** для улучшения оперативности и эффективности работы государственных учреждений и частного сектора в процессе реализации местных инициатив.
- **Поддержка и укрепление действий по координированию** усилий между субъектами местной экономики для установления приоритетов, оптимизации прилагаемых усилий и получения максимальной пользы от дефицитных ресурсов для целей развития.
- **Привлечение к участию в этих процессах женщин**, представителей меньшинств, коренных народов и других маргинальных групп.
- **Соблюдение прав** на свободу объединения и ведение коллективных переговоров, приверженность цели искоренения принудительного труда и детского труда, борьба против дискриминации в сфере труда и занятости..

■ **Наращивание потенциала местных органов власти для содействия местному развитию.** Существенные меры политики, направленные на содействие местному экономическому развитию и занятости, могут быть объединены в следующие категории:

- меры по повышению конкурентоспособности и стимулированию спроса на инвестиции и рабочие места,
- меры по стимулированию предложения на рынке труда на основе социальных инвестиций и потребления,
- учреждения, выравнивающие баланс между спросом и предложением, а в случае невозможности этого занимающиеся преодолением соответствующих дисбалансов.⁵

Роль местных государственных учреждений часто ограничивается администрированием общественными службами и регулированием деятельности в сфере предпринимательства. Учреждения, традиционно действующие на местном уровне, оказывают помощь в регулировании деятельности предприятий (например, бюро по выдаче лицензий и разрешений) и в территориальном планировании (проектно-технические бюро). В некоторых странах, прошедших через этап децентрализации, функции, которые традиционно выполнялись профильными министерствами, были переданы на региональный и муниципальный уровни управления или разделены с ними, что повлекло за собой расширение полномочий и ответственности на местном уровне. Со многими из этих функций местные партнеры и государственные учреждения столкнулись впервые. С неформальной экономикой связаны следующие примеры:

- **торговля и промышленность:** поддержка микропредприятий и малых предприятий, интеграция рынка и логистических услуг для производителей внутри систем создания стоимости;
- **поощрение и защита труда:** сбор информации о рынке труда, посредничество в разрешении конфликтов между контрагентами, расширение системы социальной защиты, трудоустройство;
- **безопасность и гигиена труда:** предоставление информации и услуг, связанных с безопасностью и гигиеной труда;
- **обучение и подготовка:** профессиональное обучение и подготовка, приведение учебных программ в соответствие с приоритетами промышленности;
- **подготовка в области сельского хозяйства:** поощрение перехода малых фермерских хозяйств на действенные и безопасные производственные технологии и оборудование.

Этапы местного экономического развития

Стратегии местного развития, в том числе методы, связанные с местным экономическим развитием (МЭР), часто базируются на поэтапных процессах, описанных ниже. Они особенно важны для реализации проектов, но также имеют отношение к основной деятельности местных органов власти.

- **Предварительный сбор данных, первоначальный территориальный анализ и детальная территориальная диагностика.**⁶ Координирование усилий основных заинтересованных партнеров по обследованию учреждений государственного, частного секторов и гражданского общества и выявлению в ходе оценки местной экономики ее сильных и слабых сторон, а также существующих возможностей и вызовов. Все внимание приковано к установлению местных социально-экономических приоритетов и выявлению секторов,

5 По материалам Parisotto, A. 2007. "Local employment generation – LGU practices in the Philippines." *Local economic development for employment generation, peace and security: Approaches, tools, and good practices in the Philippines*. Report of an ILO-SRO Manila Technical Workshop. Манила: Международное бюро труда.

6 Onalan, F. and Rychly L. 2007. Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies. МБТ: Женева.

характеризующихся высоким уровнем роста и занятости. На основе первичного анализа ключевые партнеры смогут привлечь более широкие слои местного населения к участию в процессах принятия решений и их осуществления.

- **Создание и укрепление местных сетей и форумов экономического и социального развития.** Создание и/или укрепление сетей и форумов предоставляет социальным партнерам и государственным учреждениям платформу для обсуждения проблем, обмена знаниями, согласования мероприятий и участия в общем планировании и принятии мер. Форум – это инструмент, благодаря которому национальные планы, стратегии роста и партнерства могут вести к повышению согласованности политики субнациональных партнеров.
- **Разработка комплексной местной стратегии и плана действий.** Местные партнеры разрабатывают среднесрочный и долгосрочный стратегический план, отражающий концепцию, задачи и действия партнеров. Местные сети и форумы должны стать активными участниками развития и осуществления плана. При наличии глубокой заинтересованности на местном уровне устойчивость мер в рамках инициатив возрастает.
- **Мониторинг и оценка.** Прочная обратная связь между получателями помощи на местах и исполнителями позволяет проводить корректировку по мере осуществления мер, а также использовать приобретенный опыт при проведении новых инициатив. Обмен опытом об успешных инициативах и извлеченных уроках будет использован при тиражировании этих мер в других регионах.

■ **Стимулирование занятости посредством поддержки местного развития.** При наличии необходимого объема финансовых и кадровых ресурсов местные органы власти и организации частного сектора получают в свое распоряжение средства для наращивания поддержки бизнеса в целях расширения возможностей субъектов и единиц неформальной экономики. Община может развивать свой экономический потенциал и конкурентоспособность на основе инвестиций в человеческий капитал, реальную инфраструктуру и другие опоры бизнеса. Местное экономическое и социальное развитие планируется для того, чтобы облегчить взаимодействие между рынком и общиной. Укрепление на местном уровне управления, социального диалога и информационно-пропагандистской работы может укрепить потенциал местных органов власти и социальных партнеров по удовлетворению потребностей общины в социальных услугах, а также потребностей рынка труда.

Перед местными органами власти открываются широкие перспективы для оказания поддержки микропредприятиям, малым и средним предприятиям. Их обсуждение будет сгруппировано по следующим областям: укрепление потенциала, совершенствование квалификаций и навыков; стимулирование внутренних инвестиций, в том числе проведение местных конкурсов и применение трудоемких методов; повышение конкурентоспособности предприятий; создание благоприятной среды для регистрации предприятий; развитие инфраструктурной поддержки. В сочетании эти меры оказывают всеобъемлющую поддержку бизнесу, что может ощутимо улучшить перспективы перехода к формальной системе отношений.

- **Совершенствование местной базы профессиональных навыков и квалификаций.** На долю самозанятых работников в мире приходится 33% общей численности рабочей силы, в Южной Азии – 51,4%, в Латинской Америке – 25,5%.⁷ С учетом значительной доли рабочей силы, которая приходится на самозанятых работников, обучение методам управления предприятиями и основам бухгалтерского учета крайне важно для наращивания потенциала предпринимателей в целях повышения качества производства, планирования будущего роста и обеспечения готовности к непредвиденным обстоятельствам (таким как болезнь, свадьба, экономический кризис, природные катастрофы). Улучшение качества занятости может

Стратегии местного развития, тесно связанные с укреплением навыков, квалификаций и потенциала, могут предоставить местной общине значительные преимущества в плане конкурентоспособности и привлечения инвестиций по сравнению с использованием в качестве источника конкурентных преимуществ низкой зарплаты.¹

7 MOT 2007b. Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices. МБТ: Женева.

достигаться за счет совершенствования навыков и квалификаций работников и соответствующего расширения доступных им возможностей в сфере занятости. Местные государственные учреждения и общины могут принимать меры на уровне подотраслей посредством выявления и поддержки особых местных преимуществ, способных стать источником создания рабочих мест и получения доходов местными работниками. В конечном итоге, именно рынок определяет востребованность тех или иных видов профессиональной подготовки и обучения. Стратегии местного развития, тесно связанные с укреплением навыков, квалификаций и потенциала, могут предоставить местной общине значительные преимущества в плане конкурентоспособности и привлечения инвестиций по сравнению с использованием в качестве источника конкурентных преимуществ низкой зарплаты. Те территории, которые пытаются привлечь предприятия низкой стоимостью рабочей силы, попадают в порочный круг конкуренции с другими регионами, которые также понижают стоимость рабочей силы. Результатом этого становится всеобщее сокращение размера заработной платы во всех регионах.

Уменьшение зарплаты и ослабление систем защиты в сфере труда в целях снижения расходов приводит к негативным последствиям в виде сокращения производительности труда и размывания реальных возможностей для достижения конкурентных преимуществ – навыков, квалификаций, образования, здоровья и возможностей в области профессионально-технического обучения и подготовки. Кроме того, в результате города оказываются с низким уровнем «баланса навыков», когда формирующийся спрос на низкопроизводительную рабочую силу сбалансирован низким уровнем предлагаемых навыков и квалификаций, нерациональным использованием трудовых ресурсов и «нехваткой» рабочей силы. Такой подход не является состоятельным и подрывает устойчивый и высококачественный экономический рост. Ключевой мерой для повышения реального кадрового потенциала является стимулирование и сохранение человеческого капитала.

Местным органам власти следует сотрудничать с организациями работников и работодателей для выявления востребованных навыков, поскольку предложение без спроса не ведет к расширению занятости.

Местные органы власти могут сотрудничать с организациями работников и работодателей для выявления востребованных рабочих мест. Предложение без спроса не ведет к расширению занятости. Постоянное развитие навыков и квалификаций и управление кризисными рисками могут укрепить потенциал местных руководителей по разработке, осуществлению и оптимизации местных проектов, нацеленных на удовлетворение местных потребностей. Проект MOT по созданию рабочих мест для молодых женщин и мужчин («Job Opportunities for Young Women and Men», JOY) направлен на развитие навыков и квалификаций и создание рабочих мест для молодежи. Проект JOY призван, среди прочего, придать динамику Индонезийской сети молодежной занятости и обеспечить охват выпускников услугами по поиску работы, поддержке предпринимательской деятельности и предоставлению возможностей непрерывного обучения.

Само по себе обеспечение подготовки и обучения работников редко вызывает затруднения. К безработице или неполной занятости ведет отсутствие у выпускников возможностей в сфере занятости. В результате неформальная экономика поглощает избыток рабочей силы.⁸ Местные государственные учреждения и частный сектор могут участвовать в широкомасштабных мерах, направленных на балансирование спроса и предложения, в том числе путем предоставления услуг по поиску работы, развития системы ученичества и других форм поддержки по окончании учебы.

⁸ Atkinson, A. 2009. Cities with Jobs: Full and Productive Employment and Decent Work for All. MOT: Policy Advisory Note.

Местные политики должны хорошо понимать, какие виды навыков и квалификаций имеются и какие востребованы в местных отраслях. Точное прогнозирование перспективных отраслей и востребованных навыков требует качественной системы сбора информации о рынке труда. Для выявления экономических возможностей и возможностей в сфере занятости требуется информация о состоянии отраслей и рынка труда. Данные, зачастую недоступные или неполные, необходимо тщательно анализировать для обеспечения качественного обучения, подготовки, исследований и статистической поддержки отраслей.

Совершенствование навыков и квалификаций рабочей силы Шанхайская муниципальная программа профессионального обучения и подготовки

Примером того, как меры политики могут быть направлены на поддержку кадров и рабочей силы в условиях развивающейся промышленности, является Шанхайская муниципальная инициатива по интеграции работников неформальной экономики в основное русло местной экономической деятельности. В 2004 году муниципальные органы определили десять приоритетных направлений. Они направлены, среди прочего, на привлечение высококвалифицированных трудовых мигрантов из Китая, специальную подготовку высококвалифицированных менеджеров, ученых, инженеров, политиков и государственных служащих, а также на реализацию более широких программ повышения навыков рабочей силы в Шанхае. В 2006 году список из десяти приоритетных направлений сократился до пяти, а ключевая роль была отведена подготовке и обучению в Шанхае трудовых мигрантов и избыточной рабочей силы из сельских районов. В частности, программы обучения теперь предоставляются на основе данных ежегодно пересматриваемого «Каталога развития трудовых ресурсов», в котором указываются приоритетные навыки и квалификации, востребованные работодателями. Создание Шанхайской обсерватории по сбору информации о программах обучения позволило местным центрам профессионального обучения и подготовки предложить востребованные навыки и квалификации и, следовательно, готовить рабочую силу, способную в большей степени удовлетворить запросы рынка труда.

• Привлечение местных инвестиций, в том числе за счет трудоемких методов.

Предоставление большей налоговой независимости на местном уровне стимулирует привлечение инвестиций и предотвращает их отток, поскольку они помогают развивать местные предприятия, удовлетворяющие местный спрос. Оформление субподрядов с местной общиной является важным элементом трудоемких стратегий, направленных на поддержание местного развития. В рамках реализуемого МОТ в Непале «Проекта в области создания рабочих мест и укрепления мира на основе местного экономического развития» осуществляются объемные инвестиции в строительство и обслуживание сельских дорог и системы ирригационных каналов. Благодаря применению трудоемких методов для бедных домашних хозяйств были созданы временные рабочие места. Польза для общин может быть связана не только с мультипликативным эффектом от создания рабочих мест, но и со строительством инфраструктуры и материальных местных объектов, которые обеспечивают выход сельскохозяйственной продукции и других товаров на местный рынок, а также улучшают доступ к здравоохранению, образованию и другим социальным услугам в сельских районах. Когда доноры и предприятия выбирают участников конкурсов из числа местных предприятий или участвуют в проведении общинных работ на субподрядной основе, в местной экономике отмечается рост занятости и уровня доходов, которые расходуются на месте, что стимулирует местную экономику.

Кроме того, трудоемкие проекты по строительству и обслуживанию объектов инфраструктуры применяются как механизм вливания денежных средств в слабую экономику и создания временных рабочих мест для уязвимых домашних хозяйств. Проекты CHF International в Северном Дарфуре, в рамках которых труд оплачивается наличными деньгами, были развернуты для восстановления сельских дорог. Заработанные отдельными работниками наличные деньги обеспечили общины начальным капиталом, необходимым для развития мелкой торговли, сельского хозяйства и других форм экономической деятельности.

Трудоемкие проекты по развитию инфраструктуры, такие как проекты, реализуемые в Непале, приводят к мультипликативному эффекту благодаря повышению местной занятости и строительству материальных общинных объектов.

В Северном Дарфуре трудоемкие проекты по обслуживанию инфраструктуры стали важным источником вливания наличных денежных средств в ослабленную местную экономику.

Местные органы власти обладают дополнительной бюджетной автономией и располагают средствами, помогающими закрепить в местных общинах систему государственных закупок. Принимаемые ими решения относительно выбора предложений по развитию инфраструктуры оказывают глубокое влияние на местную занятость. Городские советы могут сделать выбор в пользу трудоемких методов и местных предприятий, а не трудосберегающих методов и неместных предприятий. В результате трудоемкие методы развития инфраструктуры приводят к созданию большего числа рабочих мест, а привлечение местных предприятий обеспечивает сохранение большего объема инвестиций внутри местной экономики. Тем не менее, в ряде случаев центральное правительство накладывает на местные органы власти ограничения, касающиеся соблюдения обременительных требований, внесения залога и других правил, которые затрудняют участие местных малых предприятий в проведении конкурсов. У местных государственных структур должна быть возможность ведения переговоров с центральным правительством в целях уменьшения его влияния на местные госзакупки.

Развитие муниципальной инфраструктуры посредством проведения местных конкурсов: трудоемкие проекты по развитию инфраструктуры в провинции Лимпопо (Южная Африка)

В Южной Африке в рамках программы «Gundo Lashu» власти провинции Лимпопо сотрудничают с местными муниципалитетами по предложению и осуществлению проектов развития сельской инфраструктуры. Программа нацелена на использование местных ресурсов для строительства дорог и мостов без помощи со стороны дорожных ведомств или программ общественных работ, организуемых центральным правительством. В результате 24 местных предприятия получили подряд на строительство мостов, дорог и связанной с ними инфраструктуры. Местные предприятия получили опыт участия в государственных заказах и после этого смогли получить дополнительные заказы, что способствовало росту местной занятости. Цели программы были достигнуты благодаря сотрудничеству с муниципальными властями и местными предприятиями в целях создания инфраструктуры для развития бизнеса, стимулирующей создание рабочих мест и рост местной экономики. Муниципальные государственные органы сыграли важнейшую роль, поскольку они обладали навыками руководства и знанием местных условий, необходимыми для привлечения малых предприятий формального и неформального секторов, в отличие от региональных и центральных государственных органов, которые привлекли бы к развитию инфраструктуры крупную специализированную компанию.

Источник: Kuiper, M, van der Rees, K. 2003. “Growing out of Poverty: How employment promotion improves the life of the poor”. SEED Working Paper 74. МБТ: Женева.

В Монголии развитие цепочки добавленной стоимости и формирование кластеров применяется для решения проблемы развития предприятий в отдаленных сельских районах.

- **Повышение конкурентоспособности предприятий.** Совершенствование цепочки наращивания добавленной стоимости и создание кластеров открывают новые направления развития, способные повысить конкурентоспособность общин. Путем развития сетевых отношений в виде связей с рынком, потребителями, поставщиками (то есть, системами создания стоимости) и бизнес-кластерами можно стимулировать производство товаров и услуг, расширять доступ к недоступным ранее рынкам и создавать возможности для инноваций в производстве. Совершенствование системы создания стоимости помогает преодолевать препятствия на пути к эффективному производству (такие как высокие издержки или низкий уровень производства), связанные с ограничивающими факторами процессов производства или поддержкой бизнеса. Развитие кластеров сконцентрировано вокруг сближения взаимодополняющих (т.е. предприятий, связанных одной производственной цепью) и конкурирующих между собой предприятий (т.е. предприятий, действующих в одной отрасли промышленности).

Близкое расположение развитой сети предприятий позволяет сократить транзакционные издержки, повысить оперативность реагирования на изменение спроса и развивать новые продукты и услуги. Сеть взаимосвязей и улучшенная координация позволяют малым предприятиям неформальной и формальной экономики получать большие преимущества в таких областях, как оптовые закупки и распределение расходов на

логистические услуги. Монгольский проект ПРООН «Enterprise Mongolia: Microcredit and Entrepreneurship» посвящен совершенствованию систем создания стоимости и кластеров для решения проблем, связанных с развитием предприятий в самых отдаленных сельских районах. Благодаря совместному размещению мастерских, распределению расходов на транспортные услуги и более тесной интеграции в систему создания стоимости продукты, произведенные в сельских районах, постепенно начинают конкурировать с импортируемыми зарубежными продуктами и товарами, произведенными в столице.

● **Создание местных условий, благоприятствующих развитию предприятий.**

Хорошо налаженный процесс лицензирования предприятий отличается прозрачностью относительно требуемых взносов и услуг, доступных заявителю после регистрации. Оптимизация системы регистрации и лицензирования бизнеса дает несколько преимуществ, что позволяет:

- увеличивать местные налоговые сборы государственных учреждений, пополняя местные резервы для улучшения благоприятствующих бизнесу условий;
- создавать возможности для налаживания субподрядных отношений между государственными учреждениями и более крупными клиентами из формального сектора;
- преодолевать подверженность коррупции и давать предприятиям доступ к механизмам правовой помощи;
- создавать местные регистры предприятий в целях большей согласованности усилий государственных учреждений, доноров или гражданского общества для развития и поддержки подотраслей (например, маркетинга, торговых марок, сетевых закупок);
- расширять доступ предприятий к финансированию, одновременно сокращая стоимость кредитования благодаря увеличению числа клиентов и кредиторов.

Исследование, проведенное в 16 отделениях местных органов власти на Филиппинах, которые оптимизировали местные системы регистрации бизнеса, выявило шесть областей применения передовой практики.⁹ Одной из них оказалось совершенствование процесса регистрации посредством сокращения числа этапов и виз, необходимых для первичной регистрации предприятий и ее продления. Другие примеры выявленной передовой практики включают создание системы «единого окна» для бизнеса, компьютеризацию и создание сетей для обмена информацией, партнерства с частным сектором, креативные подходы к обработке информации, обучению и коммуникации, получение отзывов клиентов.

● **Развитие инфраструктуры.**

Развитие инфраструктуры может повысить потенциал предприятий по участию в производстве и в рыночном обмене товарами и услугами. Автомобильные и железные дороги и коммунальные услуги позволяют осуществлять перемещение товаров и услуг и могут соединить изолированные общины с глобальным рынком. В результате общины получают более широкий доступ к новым экономическим возможностям и социальным услугам (например, больницам, школам, центрам профессионального обучения и подготовки). Развитие инфраструктуры, предназначенной для субъектов неформальной экономики, может привести к значительному увеличению их производительности и доходов. Так, создание объектов уличной торговли и коммерции может помочь предпринимателям обзавестись постоянным местом для осуществления экономической деятельности, а также облегчить доступ к широкому спектру услуг, таких как обеспечение безопасности, коммунальные услуги, финансирование и получение информации. В ряде горо-

На Филиппинах оптимизация порядка регистрации включает создание системы «единого окна», компьютеризацию, создание сетей для обмена информацией, партнерские связи с частным сектором, а также стратегии обучения.

В ряде городов Азии, таких как Бангкок, Чиангмай и Сингапур, обратили внимание на производительный потенциал оказания инфраструктурной поддержки и предоставления физического пространства для местных предпринимателей.

9 Bureau of Small and Medium Enterprise Development (BSMBD), 2006. "Streamlining Business Registration in LGUs: Good Practices." BSMBD, Филиппины.

дов Азии, таких как Бангкок, Чиангмай и Сингапур, обратили внимание на производственный потенциал оказания инфраструктурной поддержки и предоставления физического пространства для местных предпринимателей. Достигнутый эффект заметен в динамике местных рынков, которые предоставляют востребованные товары и услуги как в самой общине, так и за ее пределами.

Оказание комплексной поддержки неформальной экономике на местном уровне

Дурбанский городской совет, Южная Африка.

Дурбанский городской совет в Южной Африке является примером комплексной поддержки, оказываемой предприятиям и работникам неформальной экономики. Осознание того, что на неформальную экономику приходится значительная доля общего объема производства города и что в ней занят ощутимый процент малообеспеченного и незащищенного населения, заставило городские власти пересмотреть социальную и экономическую политику в отношении неформальной экономики. В результате в 2000 году городской округ Этеквини, на территории которого расположен Дурбан, утвердил политику в сфере неформальной экономики, нацеленную на интеграцию неформальных организаций в области торговли и улучшение реагирования на нужды неформальной экономики.

Совет признал, что неформальной экономике, как и формальной, требуется доступ к услугам и инфраструктуре. Городские органы власти организовали сотрудничество с неформальными работниками по вопросам совершенствования местной инфраструктуры, стимулирования развития бизнеса и предоставления услуг микрофинансирования, а также улучшили систему лицензирования бизнеса. Благодаря инициативам Совета в области развития инфраструктуры доступ работников неформальной экономики к качественной занятости и рынкам был расширен. В результате развития инфраструктуры были повышены производительность, а также безопасность и гигиена труда на предприятиях. Более того, Совет проводит работу по расширению и углублению системы предоставления услуг для развития бизнеса и микрофинансирования посредством укрепления связей между поставщиками услуг в целях предоставления комплексного пакета профессионального и делового обучения и подготовки, технической поддержки и доступа к финансированию предприятий. В области лицензирования предприятий Дурбанский городской совет проводит работу по упрощению и консолидации процесса лицензирования, а также разрабатывает меры стимулирования, такие как профессиональная подготовка и обучение или снижение тарифов на коммунальные услуги для предприятий неформального сектора. Более того, Совет приложил усилия, направленные на повышение потенциала организаций неформальной экономики для расширения информационно-пропагандистской работы на уровне общины и увеличения устойчивости посредством контроля за тем, чтобы предоставляемые Советом услуги были действительно востребованы их получателями.

Однако последние изменения политики продемонстрировали значение заинтересованности в социальном диалоге и в привлечении местных партнеров к процессу планирования и формулирования политики.

Источник: MOT 2007. *Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices*. МБТ: Женева.

Аргентина: МЭР в условиях предыдущего финансового кризиса.

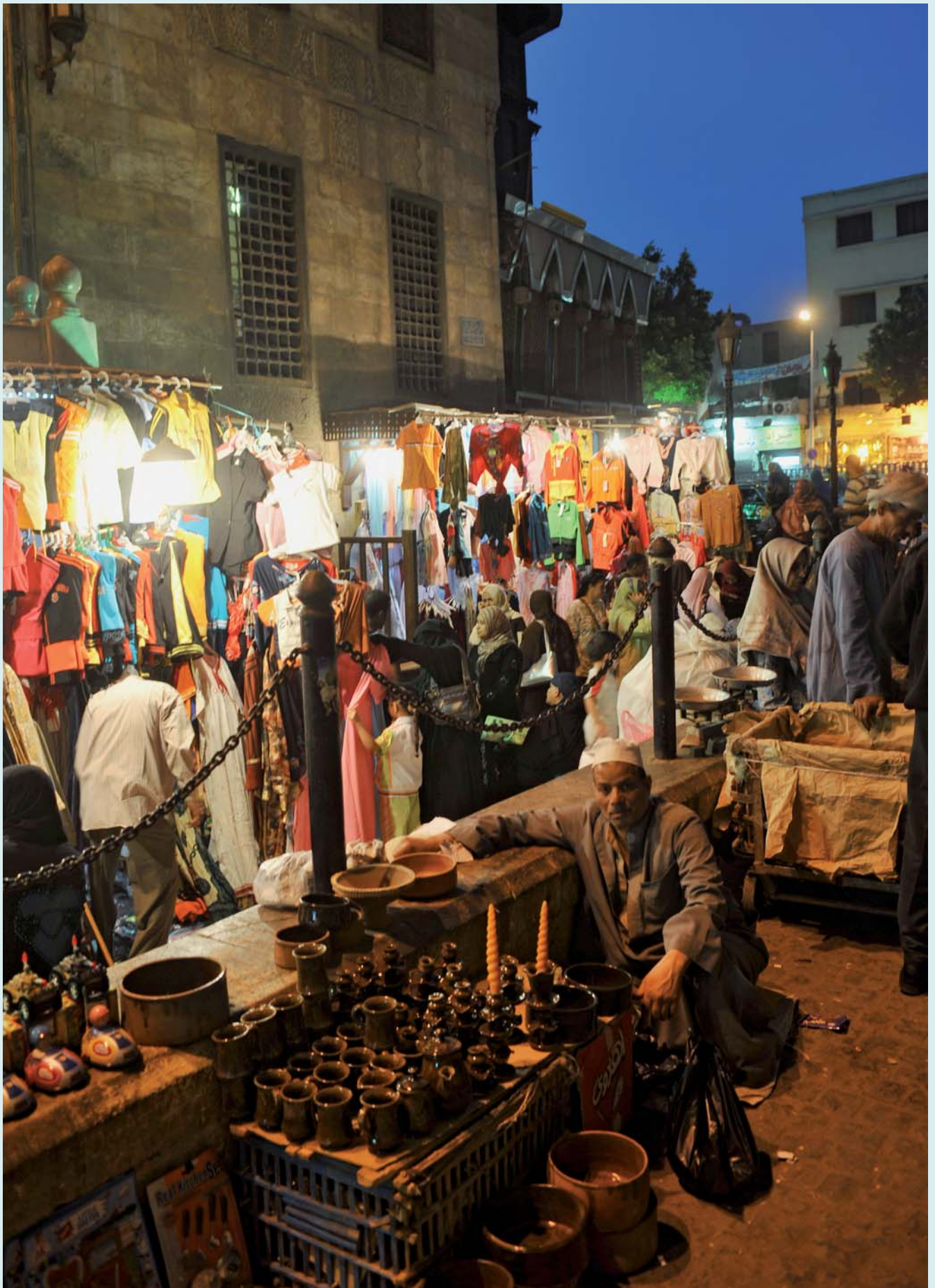
В преддверии финансового кризиса 2001 года MOT оказывала поддержку местным партнерам в разработке и реализации стратегий МЭР. Обозначенные приоритеты включали укрепление государственной системы занятости (ГСЗ), создание обсерватории рынка труда, выявление растущих секторов, расширение доступа к обучению и подготовке, наращивание потенциала министерств и местных органов власти. Было создано более 170 отделений ГСЗ на базе муниципалитетов, сотрудники которых прошли обучение и подготовку. Были заключены местные пакты о рабочих местах для поддержки МСП. Более 4 тыс. местных чиновников и заинтересованных партнеров прошли подготовку в области методов МЭР, и более 6 тыс. работников, многие из которых вышли из неформальной экономики, прошли обучение и получили официальное признание полученных ими навыков и квалификаций.

Проведенная оценка проекта показала, что муниципалитеты играют ключевую роль в осуществлении политики в сфере занятости, особенно адресованной наименее защищенному местному населению. В оценке также подчеркивалась роль социального диалога в успешном проведении планирования и осуществления планов.

Источник: *Final report AREA programme*, MOT 2008.

■ **Расширение доступа к услугам социальной защиты.** По ряду причин существует заметный пробел в охвате системой социальной защиты работников неформальной экономики (см. главу о социальной защите). Связь функции предоставления социальной защиты с другими функциями местных органов власти не вполне очевидна. Тем не менее, в некоторых странах местным государственным органам были даны полномочия решать вопросы, связанные с содействием здравоохранению и социальной защите работников. Эти полномочия стимулируют поиск местными властями путей финансирования услуг здравоохранения, что ведет к рассмотрению и осуществлению программ медицинского страхования. Существующие национальные программы социального обеспечения и медицинского страхования предоставляют местным государственным органам механизмы для обеспечения социальной защиты. Возможности по распределению рисков и увеличению сборов и поступлений уменьшают стоимость страхования и снижают уязвимость получателей помощи перед потрясениями. В то же время участие местных государственных органов и заинтересованных партнеров помогает расширить охват национальными программами отдаленных и труднодоступных предприятий, в том числе с неформальными работниками и без определенного адреса.

Механизмы социальной защиты включают широкий набор инструментов, в частности, программы гарантий занятости. Программы гарантий занятости являются инструментом стабилизации доходов и разрабатываются для обеспечения уровня зарплаты, обеспечивающего прожиточный минимум. Программы гарантий занятости разрабатываются как меры, направленные на сокращение масштабов бедности, или как механизмы временной поддержки доходов для осуществления процесса экономического восстановления после стихийных бедствий (наводнений, засух) или антропогенных кризисов (конфликтов, сырьевых спекуляций, экономических потрясений). Программы часто включают трудоемкие проекты общественных работ, которые разрабатываются для создания временных рабочих мест и развития инфраструктуры, улучшающей социальные условия (например, школы и больницы) и условия для развития бизнеса (т.е. строительство дорог, ирригационных каналов). Поскольку осуществляемые проекты являются трудоемкими и не создают конкуренции для производственных отраслей (так как зарплаты в рамках программ гарантий занятости неконкурентоспособны по сравнению с более высокой оплатой труда и большей производительностью труда в частном секторе), то происходит процесс самоотбора, в результате которого эти работы выполняются беднейшими и наименее защищенными группами населения, у которых либо нет других возможностей в сфере занятости, либо они ограничены (см. также главу о социальной защите).



Лавка на рынке в Хан-эль-Хлили, Египет.



Традиционный рынок в Готее, Нигер.

В данном разделе представлен список источников, которые помогут читателю глубже вникнуть в суть вопроса. Здесь можно найти подробную информацию о передовых методах, упоминаемых в предыдущем разделе. В разделе перечислены международные акты, заключения Международной конференции труда, соответствующие издания и учебные материалы. Библиография по ссылкам в тексте представлена ниже. Обе части могут дублироваться.

Соответствующие публикации

Boschma, R.A. .2005. *Proximity and innovation: a critical assessment*, Regional Studies, 39: pp. 61-74.

Cheshire P. and Gordon, I. 1996. 'Territorial competition and the predictability of collective (in) action', *International Journal of Urban and Regional research*, 20, 383-399.

Gallart , *MA Skills, Productivity and Employment Growth The case of Latin America*. EMP/ SKILLS Working Paper No. 7, Женева, 2008.

<http://www2.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/gallart3/pdf/gallart.pdf>

Howell.J. *Good Practice Study in Shanghai on Employment Services for the Informal Economy*. MOT, Женева, 2002.

http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=29

MOT 2001. *The Role of Cooperatives and other Self-Help Organizations in Crisis Resolution and Socio-Economic Recovery*. MOT, Женева.

MOT 2004. *Cities at Work: Employment promotion to fight urban poverty*. MOT, Женева. 2004.

http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/cities_at_work.pdf

MOT 2007. *Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices*, MOT, Женева.

http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125519/lang--en/index.htm

MOT 2007. *The Informal Economy*, Административный совет, 298-я сессия, Женева, март 2007 г., GB.298/ ESP/4, Комитет по занятости и социальной политике.

<http://www.oit.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/esp-4.pdf>

Onalan, F. and Rychly L. 2007. *Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies*. MOT, Женева.

<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/areas/dialoguconf/Dialogue.pdf>

Pike A., A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney. 2006. *Local and regional development*. Лондон: Routledge.

Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, Part I, partic. Chs. 1 и 4.

Sassen, Saskia. 1997. *Informalization in advanced market economies*. ISSUES IN DEVELOPMENT Discussion Paper 20. MOT, Женева.

Staermose, T. 2008. *ILO-SLIDA Seminar: The role of public sector in Private Sector Development (PSD) at the local level*. MOT: Шри-Ланка.

<http://www.oit.org/public//english/region/asro/colombo/downloads/speeches/3.pdf>

Tchami, Guy. 2004. Manuel sur les Coopératives à l'usage des Organisations de Travailleurs. Service des Coopératives. MOT, Женева.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_594_fren.pdf

Tipple AG. 1995. Shelter provision and employment generation. MOT, Женева.

http://labordoc.ilo.org/cgi-bin/Pwebrecon.cgi?DB=local&Search_Arg=304384&Search_Code=BRID&CNT=1

Учебные материалы

Bureau of Small and Medium Enterprise Development (BSMBD), 2006. "Streamlining Business Registration in LGUs: Good Practices." BSMBD, Philippines

http://www.dti.gov.ph/uploads/DownloadableForms/09_RA9501.pdf

CHF International North and South Darfur project

<http://www.globalcommunities.org/node/21047>

MOT 2005. Local Development Sensitisation Package Modules 1-5 (MOT, Женева)

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_112302/index.htm

MOT 2006. Local Development and Decent Work (MOT, Женева)

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_112255/index.htm

MOT 2007. *An Operational Guide to Local Value Chain Development* (MOT, Женева)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_101319.pdf

ILO Women's Entrepreneurship tools

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/genericdocument/wcms_111366.pdf

MOT Турин. *Creating an Enabling Environment for Small Enterprise Development* (training course).

<http://learning.itcilo.org/entdev/EE/pub/home.aspx?l=Eng&ldSezione=2>

MOT Турин. *Strategies for Local Economic Development* (training course).

<http://learning.itcilo.org/entdev/led/>

Gasser, M., Salzano, C., Di Meglio, R., Lazarte-Hoyle. A 2004. *Local Economic Development in post-crisis situations: An Operational Guide*. MOT, Женева.

Postuma, A ILO Methodology and Capacity-Building in Local Economic Development: An Employment Centred approach.

[http://www.valencia.es/ayuntamiento/rinternacionales_accesible.nsf/0/5F965D5C-D5E0376FC125722600465E83/\\$FILE/POSTHUMA.pdf?OpenElement&lang=1&nivel=8](http://www.valencia.es/ayuntamiento/rinternacionales_accesible.nsf/0/5F965D5C-D5E0376FC125722600465E83/$FILE/POSTHUMA.pdf?OpenElement&lang=1&nivel=8)

UNDP Annual Report 2010-2011 *Creating Resilience in Economies in Mongolia*.

http://web.undp.org/annualreport2011/poverty_reduction_and_achieving_the_mdgs.html

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте отдела местного экономического развития

<http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm>

и на веб-сайте отдела развития трудоемких инвестиционных проектов

<http://www.ilo.org/emppolicy/units/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang--en/index.htm>

Ссылки

- Adam, C. and Harriss-White, B. 'From Monet to Mondrian: characterizing informal economic activity in field research and simulation models' In: Barbara Harriss-White and Anushree Sinha. 2007. *Trade liberalization and India's informal economy*. Нью-Дели: Oxford University Press.
- Atkinson, A. 2009. *Cities with Jobs: Full and Productive Employment and Decent Work for All*. MOT: Policy Advisory Note.
- Besette, S. 2005. "A Primer on Economic Development Planning in Less-Developed Countries." *Urban and Regional Economic Development Handbook*. Taubman College of Architecture and Urban Planning, University of Michigan.
- Boschma, R. 2005. 'Proximity and Innovation: A Critical Assessment.' *Regional Studies*. (39)1. pp. 61–74. Routledge: Лондон.
- Birchall, J. and Ketilson, L. *Resilience of Cooperative Business Model in Times of Crisis*. MOT. 2009.
- Bureau of Small and Medium Enterprise Development (BSMBD), 2006. "Streamlining Business Registration in LGUs: Good Practices." BSMBD, Филиппины.
- Cunningham, S, and Meyer-Stamer. 2005. "Planning or Doing Local Economic Development? The Problems with the Orthodox Approach to LED." *African Insight*, Vol. 35, No. 4, pp. 4-14.
- Golub, S. 2003. "Non-state Justice Systems in Bangladesh and the Philippines." Paper prepared for the United Kingdom Department for International Development. Boalt Hall School of Law, University of California at Berkeley.
- Goodlad, R. and Meega, R. 2005. "Governance, Social Cohesion and Participation." In Buck, et.al., 2005. *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*.
- Gordon, I and Buck, N. 2005. "Introduction: Cities in the New Conventional Wisdom." In Nick Buck, Ian Gordon, Alan Harding and Ivan Turok, eds. *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. UK: Palgrave in association with Economic and Social Research Council Cities Programme.
- House, W. 2003. *Decent Work Deficits in the Informal Economy in Indonesia*. MOT: Женева.
- Indon, R. and Yu, S. 2009. "Local Governance and the Informal Economy: Experiences in Promoting Decent Work in the Philippines." Международное бюро труда: Женева (рукопись).
- MOT 2007a. Комитет по занятости и социальной политике: The informal economy. GB.298/ESP/4. MOT: Женева.
- MOT 2007b. *Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices*. MOT: Женева.
- MOT 2007c. Key Indicators of the Labour Market. MOT: Женева.
- MOT 2007d. Labour Insertion and Enterprise Promotion: Activating Development. MOT: Женева.
- MOT 2007e. *The Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*. MOT: Женева.
- MOT 2001. *Local Employment in the Informal Economy*. MOT: Женева.
- Kannan, K. 2009. Global Economic Crisis and the Informal Economy in Developing Countries Crisis as Opportunity to address Decent Work and Development. Centre for Development Studies: Керала.
- Kuiper, M, van der Rees, K. 2003. "Growing out of Poverty: How employment promotion improves the life of the poor". SEED Working Paper 74. MOT: Женева.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2008. "Designing Local Skills Strategies: Emerging Findings from the OECD Study." Extract from the interim report. OECD and LEED Programme. 15 January.

Parisotto, A. 2007. "Local employment generation – LGU practices in the Philippines." *Local economic development for employment generation, peace and security: Approaches, tools, and good practices in the Philippines*. Report of an ILO-SRO Manila Technical Workshop. MOT: Манила.

Onalan, F. and Rychly L. 2007. Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies. MOT: Женева.

Rodrigues-Pose, A. 2008. "Milestones and challenges of LED practice and academic research." @local.glob: Global Thinking for Local Development. Issue No. 5. Turin: Delnet Programme. International Training Center of the ILO. Special issue in support of the Inter-Agency Conference on Local Economic Development (LED). Турин, Италия, 22-24 октября 2008 г.

Staermose, T. 2008 ILO-SLIDA Seminar: The role of public sector in Private Sector Development (PSD) at the local level. MOT: Шри-Ланка.

Swinburn, G. and Goga, S. and Murphy, F. 2004. "Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans." Bertelsmann Stiftung, Gütersloh and the World Bank, Вашингтон (округ Колумбия).

Van Empel, C. 2007. Social dialogue for urban employment: Changing concepts and practices. Habitat International: Аннси.

van Klinken, G. 2008. Blood, timber, and the state in West Kalimantan, Indonesia. *Asia Pacific Viewpoint*. 49(1) pp. 35-47.

World Bank. 2004. *Project Information Document: Initiatives for Local Governance Reform Project*. Всемирный банк: Индонезия.

Work, R. Undated. "The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor." ПРООН: Нью-Йорк.



Уличный торговец, Бразилия.

Содержание

Выражение благодарности / Предисловие / Вступление / Как пользоваться руководством

ЧАСТЬ I. Введение: основные понятия неформальности и проблемы сбора данных

1 Достойный труд и неформальная экономика

1.1 Основные концептуальные вопросы

2 Измерение неформальной экономики

2.1 Решение статистических проблем

ЧАСТЬ II. Политика, содействующая переходу в формальную экономику

3 Стратегии роста и создание качественных рабочих мест

3.1 Модели экономического роста и неформальная экономика

4 Регулирование и неформальная экономика

(A) Международные трудовые нормы

4.A1 Регулирование и неформальная экономика: установление минимального уровня социальной защиты для всех работающих

4.A2 Международные трудовые нормы (МТН): включение незащищенных в сферу действия законодательства

4.A3 Понимание сути трудового правоотношения и его влияния на неформальность

(B) Конкретные группы

4.B1 Домашние работники: стратегии, направленные на преодоление низкого качества регулирования

4.B2 Надомные работники: снижение уязвимости путем расширения сферы охвата законодательства и его применения

4.B3 Уличные торговцы: инновации в нормативно-правовом обеспечении

4.B4 Малые и микропредприятия (ММП), неформальность и трудовое законодательство: устранение пробелов в защите

4.B5 Стратегии преобразования недекларируемого труда в регулируемую занятость

(C) Регулирование вопросов труда

4.C1 Регулирование вопросов труда: преодоление препятствий для охвата неформальной экономики

4.C2 Инспекция труда и неформальная экономика: инновационные подходы к расширению сферы охвата

5 Организация, представительство и диалог

5.1 Социальный диалог: содействие надлежащему управлению в процессе разработки политики в отношении неформальной экономики

5.2 Роль организаций работодателей и ассоциаций малого бизнеса

5.3 Профсоюзы: защита обездоленных и отчужденных

5.4 Кооперативы: шаг на пути из неформальности

6 Содействие равенству и недопущение дискриминации

6.1 Содействие расширению прав и возможностей женщин: гендерный путь из неформальности

6.2 Работники-мигранты: основы политики в отношении регулируемой, официальной миграции

6.3 Инвалидность: инклюзивные подходы в целях продуктивной занятости

7 Предпринимательство, развитие профессиональных навыков, финансирование

7.1 Неформальные предприятия: меры политики, содействующие формализации и совершенствованию их деятельности

7.2 Развитие профессиональных навыков и расширение возможностей трудоустройства: облегчение доступа к формальной экономике

7.3 Микрофинансирование: целевые стратегии, способствующие выходу из неформальности

8 Расширение сферы охвата социальной защиты

8.1 Расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальную экономику

8.2 ВИЧ/СПИД: устранение дискриминации и экономической изоляции

8.3 Распространение охраны материнства на неформальную экономику

8.4 Уход за детьми: существенная поддержка в целях повышения доходов

9 Местные (сельские и городские) стратегии развития

9.1 Местное развитие: возможности для формирования комплексных стратегий, содействующих выходу из неформальности