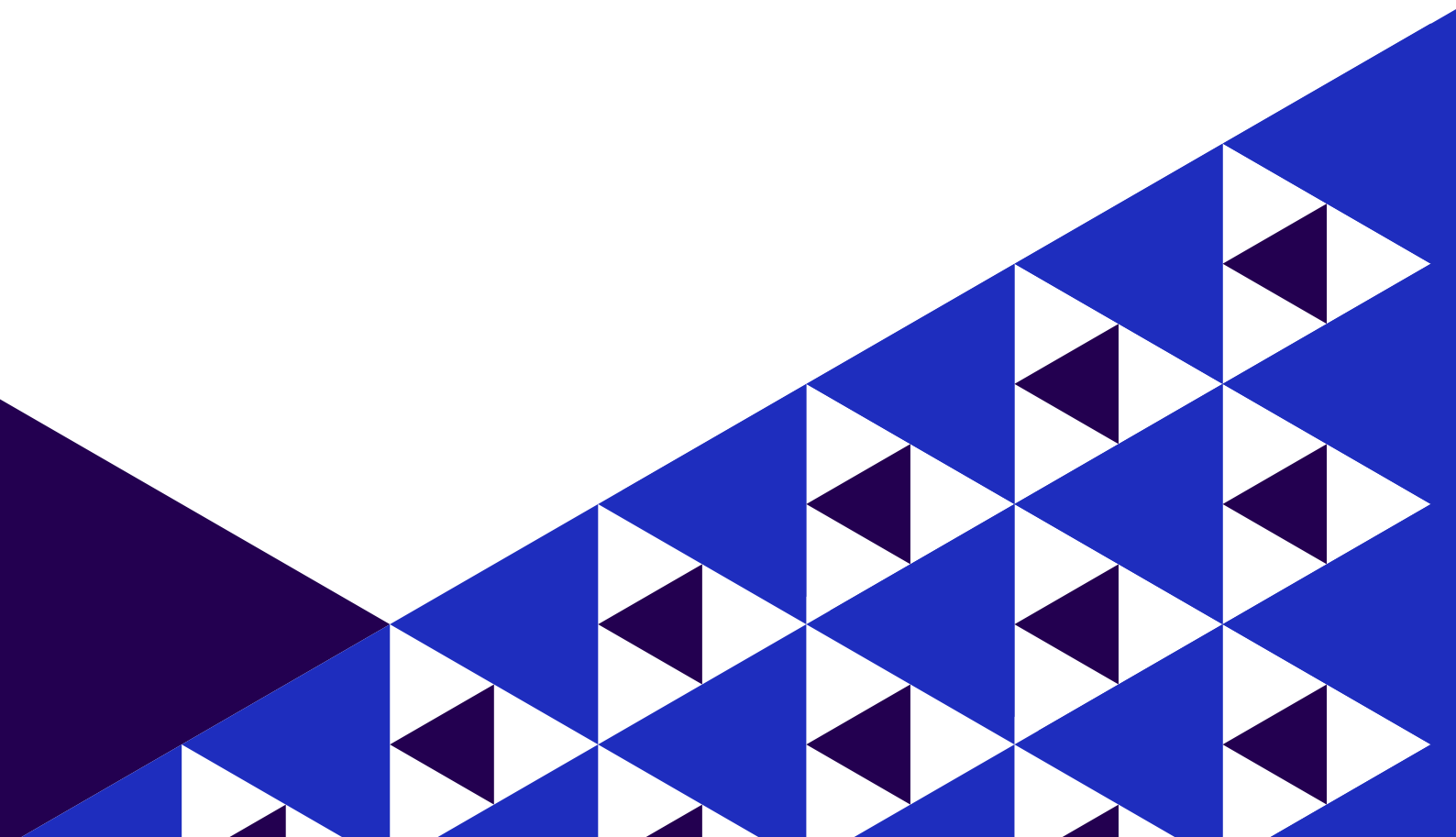




► Инновационные подходы к борьбе с неформальной экономикой, содействие переходу к формальной экономике и продвижение достойного труда

Международная конференция труда
113-я сессия, 2025 г.



Доклад VI

► Инновационные подходы к борьбе с неформальной экономикой, содействие переходу к формальной экономике и продвижение достойного труда



Шестой пункт повестки дня



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Настоящая публикация распространяется на условиях лицензии Creative Commons 4.0 International. См.: creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru. Пользователю разрешается повторно использовать, распространять (копировать и делиться) и адаптировать (перерабатывать, видоизменять и создавать новое, опираясь на исходную публикацию) данную публикацию, как указано в лицензии. Пользователь должен четко указать авторство МОТ и обозначить любые изменения, которые были внесены в исходный документ. Использование эмблемы, наименования и логотипа МОТ в переводах, адаптациях и иных производных материалах не допускается.

Ссылка на источник – Пользователь должен обозначить все изменения, которые были внесены в исходную публикацию, и привести ссылку на исходную публикацию в следующем формате: *Инновационные подходы к борьбе с неформальной экономикой, содействие переходу к формальной экономике и продвижение достойного труда*, Женева: Международное бюро труда, 2025 г. © МОТ.

Переводы – При переводе настоящей публикации на другие языки к ссылке на источник должно быть добавлено следующее примечание: *Настоящий материал представляет собой перевод защищенной авторским правом публикации Международной организации труда (МОТ). Этот перевод не был подготовлен, не проверялся и не одобрялся МОТ, и он не должен считаться официальным переводом МОТ. МОТ не несет ответственности за содержание и точность этого перевода. Ответственность за перевод лежит исключительно на авторе(-ах) указанного перевода.*

Адаптации – При адаптации исходной публикации к ссылке на источник должно быть добавлено следующее примечание: *Настоящий материал является адаптацией защищенной авторским правом публикации Международной организации труда (МОТ). Настоящая адаптация не была подготовлена, не проверялась и не одобрялась МОТ, и она не должна считаться официальной адаптацией МОТ. МОТ не несет ответственности за содержание и точность этой адаптации. Ответственность за адаптацию лежит исключительно на авторе(-ах) указанной адаптации.*

Материалы третьих сторон – Лицензия Creative Commons не распространяется на защищенные авторским правом материалы, которые включены в настоящую публикацию, но не принадлежат МОТ. Если материал принадлежит третьему лицу, пользователь такого материала несет полную ответственность за получение необходимых разрешений от правообладателя и будет нести полную ответственность за любое возможное нарушение авторских прав.

Все споры, которые возникают в связи с настоящей лицензией и которые не могут быть урегулированы по соглашению сторон, передаются на рассмотрение в арбитраж в соответствии с арбитражным регламентом Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Любое решение, вынесенное в результате такого арбитража в качестве окончательного по существу спора, является обязательным для сторон.

По вопросам, касающимся авторских прав и получения лицензии, следует обращаться в Отдел публикаций (Права и разрешения) Международного бюро труда по адресу: rights@ilo.org. Информация о публикациях и цифровых продуктах

ISBN 978-92-2-041527-6 (print), ISBN 978-92-2-041528-3 (web PDF)
ISSN 0251-3730

Также доступно на следующих языках:

английский:	ISBN 978-92-2-041515-3 (print), ISBN 978-92-2-041516-0 (web PDF);
арабский:	ISBN 978-92-2-041521-4 (print), ISBN 978-92-2-041522-1 (web PDF);
испанский:	ISBN 978-92-2-041519-1 (print), ISBN 978-92-2-041520-7 (web PDF);
китайский:	ISBN 978-92-2-041523-8 (print), ISBN 978-92-2-041524-5 (web PDF);
немецкий:	ISBN 978-92-2-041525-2 (print), ISBN 978-92-2-041526-9 (web PDF);
французский:	ISBN 978-92-2-041517-7 (print), ISBN 978-92-2-041518-4 (web PDF).

Названия, используемые в публикациях и базах данных МОТ и соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в них не являются выражением какого-либо мнения МОТ ни о правовом статусе любой страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ. См.: www.ilo.org/disclaimer.

Мнения и взгляды, выраженные в данной публикации, принадлежат автору(-ам) и не обязательно отражают мнения, взгляды или политику МОТ.

Упоминание названий фирм и коммерческих продуктов и процессов не означает их одобрения МОТ, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не свидетельствует об их неодобрении.



► Содержание

	Стр.
Введение.....	5
Справочная информация	5
Об этом докладе	7
Глава 1. Неформальная экономика, ее движущие силы и способы борьбы с ней.....	9
1.1. Неформальная экономика и переход к формальной экономике: значение и важность.....	9
1.2. Неформальная экономика в цифрах.....	14
1.3. Движущие силы неформальной экономики	19
1.4. Руководство и действия МОТ в области перехода к формальной экономике.....	22
1.5. Деятельность, выходящая за рамки МОТ и партнерств МОТ	28
Глава 2. Инновационные подходы и передовая практика	31
2.1. Предпосылки	31
2.2. Инновационные подходы и передовая практика.....	39
Глава 3. Заключение и возможные направления работы	83



► Введение

Справочная информация

1. Неформальная экономика является одной из важнейших особенностей сферы труда. Несмотря на то что между странами и регионами существуют значительные различия, неформальная экономика затрагивает все страны мира. В глобальном масштабе в неформальном секторе заняты более 2 млрд человек, что составляет почти 58% от общей численности занятых в мире. Этот показатель варьируется от 13% в странах с высоким уровнем дохода до почти 90% в странах с низким уровнем дохода¹. В то же время до 80% предприятий² в настоящее время осуществляют свою деятельность в неформальном секторе экономики³.
2. Широкое распространение неформальной экономики значительно затрудняет как реализацию прав работников, включая основополагающие принципы и права в сфере труда и доступ к надлежащей социальной защите, так и обеспечение соответствующих условий труда. Более того, оно подрывает верховенство права, сдерживает рост производительности и оказывает негативное воздействие на развитие устойчивых предприятий, государственных доходов и сферу деятельности правительств, особенно в отношении экономической, социальной и экологической политики, а также на стабильность институтов и добросовестную конкуренцию на национальных и международных рынках.
3. Переход к формальной экономике прямо признается одним из ключевых элементов Целей в области устойчивого развития, в частности Цели 8, касающейся достойной работы и экономического роста, и указывается в задаче 8.3. Он также является определяющим фактором в содействии достижению некоторых других целей, в частности Цели 1 (Ликвидация нищеты), Цели 5 (Гендерное равенство), Цели 10 (Уменьшение неравенства), Цели 16 (Мир, правосудие и эффективные институты) и Цели 17 (Партнерство в интересах устойчивого развития).
4. Для большинства людей работа в неформальном секторе экономики — это не выбор, а, скорее, следствие отсутствия возможностей в формальной экономике, низкого дохода и невозможности получить доступ к другим источникам средств к существованию. Слабые институты государственного управления, ограничения свободы объединения и действенного признания права на ведение коллективных переговоров, неблагоприятная среда для устойчивых предприятий, ненадлежащее регулирование, а также не обеспеченные достаточными ресурсами и неэффективные системы соблюдения и обеспечения выполнения нормативных требований, — все это препятствует прогрессу в переходе к формальной экономике.
5. Неформальная экономика лишает людей возможностей получить доступ к достойному труду и в полной мере раскрыть свой человеческий потенциал, включая творческие способности, возможности в сфере производительности и дух предпринимательства. Такое отсутствие



¹ МОТ, “SDG indicator 8.3.1. – ILO Modelled Estimates”, база данных ILOSTAT по состоянию на 5 февраля 2025 г.

² Для целей настоящего документа термин «предприятия» является эквивалентом термина «экономические единицы», используемого в Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204).

³ МОТ, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 2023, 24.

возможностей также приводит к деградации их средств к существованию и часто передается из поколения в поколение, увековечивая порочный круг нищеты и неравенства.

6. Для содействия переходу работников и экономических единиц от неформальной к формальной экономике крайне важно, чтобы лица, ответственные за разработку политики, признавали сложный и неоднородный характер неформальной экономики и ее движущих сил. Переход к формальной экономике требует скоординированных и последовательных мер, адаптированных к конкретным особенностям, обстоятельствам и потребностям работников и экономических единиц неформальной экономики и учитывающих региональный, национальный и местный контекст.
7. Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204) стала первой международной нормой, непосредственно касающейся неформальной экономики в целом. Ее принятие в 2015 году имело стратегическое значение для сферы труда, поскольку в ней содержатся руководящие принципы и политические основы по содействию переходу к формальной экономике. В Рекомендации 204 подчеркивается необходимость подхода, основанного на правах человека, и комплексных, учитывающих контекст стратегий, которые содействуют гендерному равенству и недопущению дискриминации на основе свободы объединения и социального диалога, а также особо отмечается роль организаций работодателей и работников.
8. Ускорение прогресса в области перехода к формальной экономике, в соответствии с Рекомендацией 204, имеет фундаментальное значение для устранения некоторых коренных причин дефицита достойного труда. Кроме того, обеспечение того, чтобы никто не был забыт, также означает сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике и в то же время закладывание основ, которые позволят физическим лицам и экономическим единицам выйти из неформальной экономики.
9. Политические дискуссии о переходе к формальной экономике, включая предотвращение распространения неформального сектора, находятся на критическом перепутье. Несмотря на активизацию усилий и рост потенциала на национальном уровне, а также новые возможности, созданные цифровой революцией и продуктивным сотрудничеством в рамках цепочек поставок, переход к формальной экономике остается значительной проблемой.
10. Это отчасти обусловлено давними проблемами, с которыми сталкиваются многие правительства, принимающие меры по эффективному и устойчивому устранению коренных причин неформальной экономики и содействию инклюзивным структурным преобразованиям в интересах устойчивого развития и достойного труда. Кроме того, это является результатом продолжающихся конфликтов и кризисов, а также пандемии COVID-19, которые привели к массовой потере рабочих мест и средств к существованию во всем мире. Проблемы перехода к формальной экономике также усугубляются на фоне структурных проблем, таких как изменение климата, нехватка ресурсов и потребности в уходе, обусловленные старением населения.
11. В то время как все большее число стран продемонстрировали свою способность разрабатывать эффективные юридические и политические рамки для перехода к формальной экономике, предпринимая усилия по обеспечению последовательности и согласованности политики, некоторые страны лишь недавно встали на этот путь или все еще рассматривают возможность сделать это. Лица, ответственные за разработку политики, а также организации работодателей и работников на страновом уровне испытывают острую потребность в инновационных, основанных на фактических данных подходах и передовой практике в области эффективных политических и координационных рамок для содействия переходу к формальной экономике.



12. В этом контексте Административный совет МБТ на 347-й сессии (март 2023 г.) постановил⁴ включить в повестку дня 113-й сессии (2025 г.) Международной конференции труда в целях общего обсуждения пункт об инновационных подходах к борьбе с неформальной экономикой, содействию переходу к формальной экономике и продвижению достойного труда. В ходе обсуждения на Конференции, которое состоится спустя десять лет после принятия Рекомендации 204, будут рассмотрены инновационные подходы, которые могут помочь трехсторонним участникам ускорить реализацию Рекомендации 204 и расширить ее охват при поддержке МБТ.

Об этом докладе

13. В настоящем докладе представлена справочная информация, которая будет служить основой для обсуждения на Международной конференции труда инновационных подходов и передовой практики по борьбе с неформальной экономикой в целях определения дальнейших действий и приоритетов на глобальном, региональном и страновом уровнях, а также для обеспечения того, чтобы МОТ и ее трехсторонние участники могли оказывать более эффективную поддержку успешным инициативам, способствующим переходу к формальной экономике, в том числе путем предотвращения распространения неформального сектора.
14. В докладе также использована доказательная база, собранная для документирования инновационных подходов к обеспечению перехода к формальной экономике и соответствующей передовой практики. Настоящий доклад также дополняет результаты сопоставительного анализа, который проводится в каждом регионе МОТ, позволяя выявить и определить, какие подходы успешно осуществляются и при каких условиях. Результаты этой деятельности, а также знания, предоставленные региональным форумам по обмену знаниями и полученные в ходе таких форумов, доступны на платформе, разработанной МОТ и ее Международным учебным центром. В совокупности эти усилия позволяют получить доступ к большому объему актуальной информации для поддержки разработки и внедрения эффективных путей перехода к формальной экономике.
15. Настоящий доклад разделен на три главы. В главе 1 вводится понятие неформальной экономики, рассматриваются последние тенденции и движущие силы, а также анализируются основные политические усилия, предпринимаемые как в рамках МОТ, так и за ее пределами для борьбы с неформальной экономикой и содействия переходу к формальной экономике. Глава 2 посвящена описанию инновационных подходов и передовой практики с особым вниманием к созданию предпосылок для успешной разработки и реализации комплексных подходов к борьбе с неформальной экономикой, содействию переходу к формальной экономике и признанию многомерных аспектов неформальной экономики и ее причин. Наконец, в главе 3 рассматриваются основные извлеченные уроки и закладываются основы для разработки и внедрения плана действий, в котором определяются роли и обязанности различных участников и цель которого заключается в достижении значительного и устойчивого прогресса в борьбе с неформальной экономикой.



⁴ МОТ, *Minutes of the 347th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, GB.347/PV(Rev.), para. 58(b). См. также, *Повестка дня Международной конференции труда*, GB.347/INS/2/1.

► Глава 1. Неформальная экономика, ее движущие силы и способы борьбы с ней

1.1. Неформальная экономика и переход к формальной экономике: значение и важность

1.1.1. Что означают неформальная экономика и переход к формальной экономике?

16. В Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204) термин «неформальная экономика» относится ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике вовсе не охватываются или охватываются не в полной мере формальными отношениями. В 2023 году 21-я Международная конференция статистиков труда приняла резолюцию о статистике неформальной экономики⁵, в которой содержится статистическое определение и обеспечивается дополнительная поддержка для определения и измерения неформальной экономики, а также понимания многочисленных форм, которые она может принимать (см. вставку 1).
17. С этой точки зрения переход предприятий к формальной экономике означает их интеграцию в системы регулирования со всеми сопутствующими преимуществами и обязательствами. Это включает распространение налогово-бюджетного, трудового и социального регулирования на все предприятия без исключения, а также обеспечение того, чтобы такие предприятия имели официальный статус, были надлежащим образом зарегистрированы и соответствовали требованиям законодательства. В случае независимых работников именно правовой статус их предприятий определяет, являются ли сами работники неформально занятыми. Для наемных работников переход к формальной экономике означает доступ к надлежащей защите работников и социальной защите. В зависимости от ситуации может потребоваться одна или несколько последующих мер: распространение правовой защиты на лиц, в настоящее время исключенных из защиты или не имеющих достаточной защиты, обеспечение надлежащего уровня правовой защиты и усиление обеспечения соблюдения законодательства и нормативно-правовых актов. Переход от неформальной к формальной экономике требует полного юридического оформления соответствующих видов деятельности, их включения в сферу применения законодательства и установления эффективной защиты⁶.

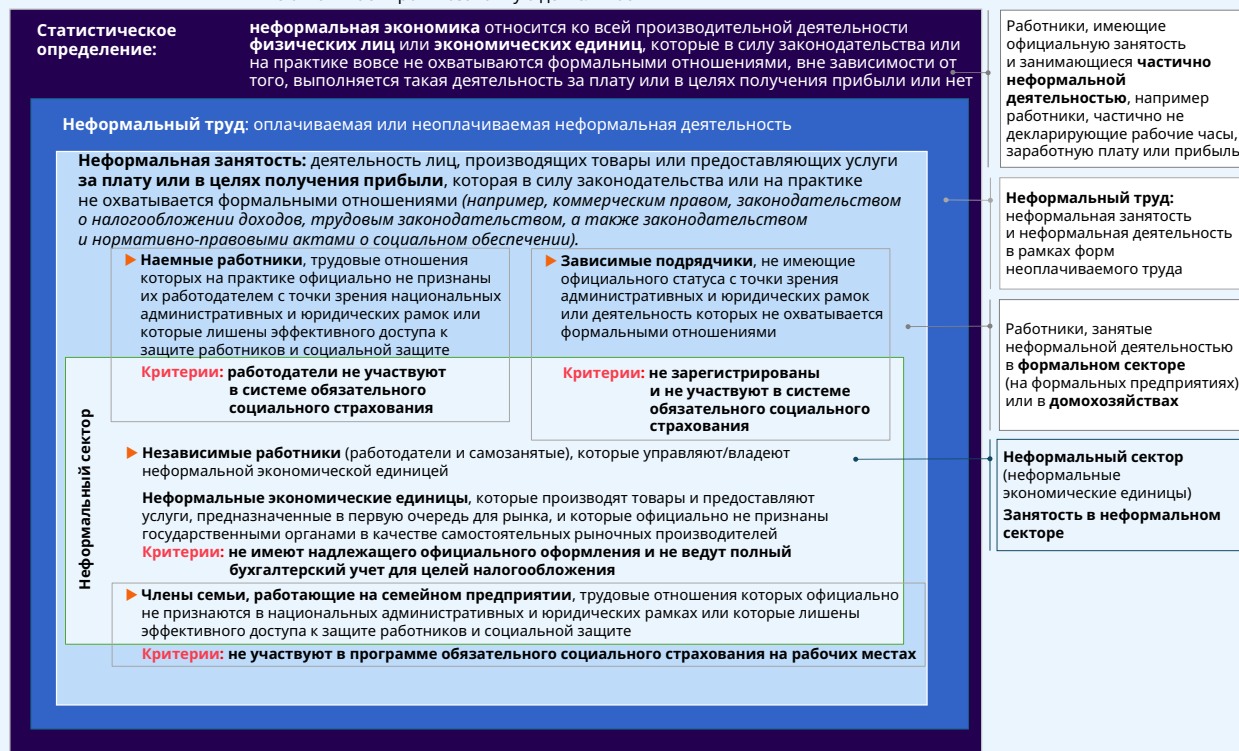


⁵ MOT, [Resolution concerning statistics on the informal economy](#), ICLS/21/2023/RES. I (October 2023).

⁶ MOT, [“Transition from the Informal to the Formal Economy – Theory of Change”](#), 2021, 1.

► Вставка 1. Неформальная экономика: от руководства в области политики до статистического определения

Рекомендация 204: неформальная экономика относится ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике вовсе не охватываются или охватываются не в полной мере формальными отношениями, и не охватывает противозаконную деятельность



Статистическое определение **неформальной экономики** (темно-синяя вставка) относится ко всей неформальной производительной деятельности, осуществляемой физическими лицами или экономическими единицами, в том числе за плату или в целях получения прибыли. Эта всеобъемлющая концепция охватывает связанные с ней понятия неформального труда, неформальной занятости и неформального сектора. **Неформальный труд** (средняя синяя вставка) относится к различным неформальным формам труда, включая **неформальную занятость** или работу за плату или в целях получения прибыли (светло-синяя вставка), а также неоплачиваемым формам труда, таким как неформальное производство на индивидуальной основе или неформальная работа, выполняемая волонтерами или стажерами. **Неформальная занятость** относится к любой деятельности, осуществляемой за плату или в целях получения прибыли, которая в силу законодательства или на практике не охватывается формальными отношениями. Работники, занятые неформальной деятельностью, могут работать в **неформальном секторе** (неформальные экономические единицы, светло-синяя вставка) или за его пределами. Все независимые работники, которые владеют/управляют неформальной экономической единицей, относятся к неформальному сектору экономики. Напротив, зависимые работники (наемные работники, зависимые подрядчики и члены семьи, работающие на семейном предприятии) могут осуществлять неформальную деятельность как в неформальном секторе, так и за его пределами (например, в формальном секторе экономики или в домохозяйствах, осуществляющих производственную деятельность для собственного потребления, и в общинном секторе). По определению все лица, работающие в неформальном секторе (зависимые или независимые работники), заняты неформальными формами труда. Некоторые лица (указанные вверху справа) также могут заниматься частично неформальной деятельностью (например, не полностью декларировать прибыль или часы работы), имея при этом официальное место работы.

Источник: MOT, Resolution concerning statistics on the informal economy, ICLS/21/2023/RES. I (October 2023).

18. В соответствии с основными ориентирами Рекомендации 204 существуют три взаимодополняющих пути перехода к формальной экономике: i) содействие переходу работников и экономических единиц из неформальной в формальную экономику, соблюдая основополагающие права работников и обеспечивая возможности получения гарантированных доходов и средств к существованию, а также приобретение навыков предпринимательства; ii) стимулирование процесса создания и сохранения предприятий и обеспечения их жизнеспособности, а также достойных рабочих мест в формальной экономике и обеспечения согласованности и последовательности макроэкономической политики, политики в сфере занятости, социальной защиты, а также других направлений социальной политики; iii) предотвращение информализации рабочих мест в формальной экономике. Более того, в Рекомендации подчеркивается, что переход к формальной экономике не является самоцелью, а, скорее, необходимым условием для достижения широкого спектра экономических, экологических, социальных целей и целей в области занятости. Теория изменений МОТ, направленная на поддержку перехода от неформальной к формальной экономике, содержит рекомендации относительно основных путей перехода работников и экономических единиц к формальной экономике. В теории учитывается тот факт, что, хотя для некоторых работников и экономических единиц переход к формальной экономике возможен в краткосрочной перспективе, для других единственной реалистичной возможностью является сокращение дефицита достойного труда и факторов уязвимости, характерных для неформальной экономики, чтобы создать условия, способствующие устойчивому переходу к формальной экономике в среднесрочной или долгосрочной перспективе.
19. В Рекомендации 204 также признается, что, для того чтобы быть эффективными, стратегии перехода к формальной экономике должны основываться на комплексных подходах и скоординированных действиях между различными заинтересованными сторонами и областями политики, с тем чтобы учитывать многочисленные движущие силы неформальной экономики и их сложный характер, с особым вниманием к тем субъектам неформальной экономики, которые в большей степени уязвимы перед самым серьезным дефицитом достойного труда. В Рекомендации признается многообразие особенностей, обстоятельств и потребностей работников и экономических единиц в неформальной экономике, что подчеркивает необходимость разработки диверсифицированных и комплексных стратегий, содействующих переходу к формальной экономике. Такие стратегии могут быть реализованы на национальном, местном или отраслевом уровнях и могут быть нацелены на конкретные категории работников и экономических единиц или конкретные формы неформальной занятости. Для достижения консенсуса и содействия разработке, реализации и мониторингу мер политики, способствующих переходу к формальной экономике и адаптированных к имеющимся потребностям, необходимы надлежащие диагностические данные.
20. Резолюция о статистике неформальной экономики рассматривает понятие неформальной экономики точно так же, как оно определено в Рекомендации 204. Кроме того, она предусматривает оказание дополнительной поддержки трехсторонним участникам в определении и измерении неформальной экономики, а также в понимании ее многообразия. Такие комплексные статистические рамки представляют собой руководство по измерению деятельности в неформальной экономике и отслеживанию прогресса в осуществлении перехода к формальной экономике. Данные рамки охватывают различные аспекты неформальной экономики и, посредством введения системы показателей⁷, содействуют разработке основанной на фактических данных политики, учитывающей многообразие неформальной экономики. Резолюция поддерживает разработку политики и мер, учитывающих



⁷ МОТ, "Contextualizing Informality: The Informal Economy Indicator Framework", ICLS/21/2023/Room document 5 (2023).

национальные условия и неоднородность работников и экономических единиц. В совокупности рекомендация и резолюция позволяют трехсторонним участникам МОТ выработать общее понимание неформальной экономики и лучше понять ее движущие силы и последствия, что в свою очередь будет способствовать достижению общей цели — разработке политики и программ, содействующих переходу к формальной экономике.

1.1.2. Почему важен переход к формальной экономике?

21. Неформальная экономика является одним из структурных барьеров на пути к достижению социальной справедливости, препятствующих прогрессу в сокращении неравенства и обеспечению доступа к достойному труду для всех, включая реализацию основополагающих принципов и прав в сфере труда. Широкое распространение неформальной экономики ограничивает доступ к возможностям улучшения условий труда и жизни и подрывает усилия по достижению инклюзивного и устойчивого развития.
22. Переход к формальной экономике является условием достижения инклюзивной, надлежащей и эффективной защиты работников⁸, а также всеобъемлющей и надлежащей социальной защиты для всех работников⁹. Осуществляя переход к формальной занятости, работники получают доступ к лучшим условиям труда, особенно в отношении заработной платы, рабочего времени, безопасности и гигиены труда и охраны материнства. Они также получают доступ к надлежащей и всеобъемлющей социальной защите в случае непредвиденных обстоятельств, связанных с заболеваниями, материнством, безработицей, несчастными случаями на производстве, инвалидностью, старением и потерей кормильца, что повышает их финансовую безопасность и качество жизни. Помимо обеспечения достойных условий труда работников, их гарантированного дохода и безопасности и гигиены труда, а также защиты их от насилия и домогательств на рабочих местах, защита работников и социальная защита способствуют повышению устойчивости и производительности рабочей силы, а также построению более справедливого и мирного общества.
23. Переход предприятий к формальной экономике — это преобразующий процесс, который не только стимулирует экономический рост, достойный труд и добросовестную конкуренцию, но и закладывает основу для устойчивого развития за счет повышения производительности, усиления обеспечения соблюдения юридических рамок и требований национальных систем регулирования и повышения стандартов качества товаров и услуг. Этот переход требует создания благоприятной среды, которая не только способствует созданию возможностей для достойных и производительных рабочих мест, но и содействует их улучшению. Прежде всего, переход предприятий к формальной экономике является важнейшей предпосылкой для перехода к формальной занятости и созданию достойных рабочих мест для всех работников неформальных экономических единиц. С точки зрения доступа к основным ресурсам, таким как финансирование, передовые технологии, более широкие программы развития рынков и приобретения профессиональных навыков, предприятия формального сектора имеют лучшие возможности, чем неформальные предприятия, что позволяет им повышать свою производительность и конкурентоспособность.



⁸ МОТ, Резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов охраны труда, ILC.111/Резолюция IV, 2023 г.

⁹ МОТ, Резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), ILC.109/Резолюция III, 2021 г.

24. По мере того как страны расширяют формальный сектор экономики, они раскрывают потенциал своей рабочей силы, которая становится более квалифицированной, устойчивой и производительной. Это приводит к устойчивому росту заработной платы, улучшению условий труда и сокращению неравенства, что в конечном итоге повышает социальную сплоченность и стимулирует более широкий и динамичный экономический рост в целом. Переход к формальной экономике также приносит пользу обществу путем расширения сферы деятельности правительств, в частности за счет увеличения государственных доходов и укрепления верховенства права. Он повышает способность государств предоставлять доступ к государственным услугам для всех и гарантировать надлежащее перераспределение посредством социальных выплат и систем налогообложения. Более справедливое распределение прав и обязанностей между членами общества и сокращение неравенства, включая гендерное неравенство, способствуют построению более справедливого и инклюзивного общества, что содействует укреплению доверия к государственным институтам и, соответственно, дальнейшему переходу к формальной экономике и поощряет развитие культуры перехода.
25. Процесс перехода к формальной экономике также играет ключевую роль в обеспечении справедливого перехода и защиты уязвимых сообществ от негативного воздействия изменения климата и окружающей среды на их средства к существованию в соответствии с руководящими принципами по справедливому переходу для всех. Предоставление субъектам неформальной экономики соответствующих услуг по трудоустройству, возможностей для развития профессиональных навыков и доступа к финансовым и земельным ресурсам, ориентированных на конкретный контекст, может способствовать укреплению их потенциала и готовности внедрять более устойчивую практику. По мере того как экономические единицы и работники переходят в развивающиеся сектора зеленой и голубой экономики, такие как возобновляемые источники энергии, или вносят вклад в экологизацию своего текущего сектора, переход к формальной экономике будет иметь ключевое значение для поддержки более широкого доступа к результатам технического прогресса, развитию профессиональных навыков и финансированию преобразовательных изменений; в ином случае будет увеличиваться риск социальных волнений¹⁰.
26. Переход к формальной экономике имеет существенное значение для обеспечения того, чтобы все могли воспользоваться преимуществами технологических достижений. Технологии, в частности цифровые технологии, могут использоваться не только для содействия переходу к формальной экономике: после перехода к формальной экономике предприятия и работники смогут эффективнее использовать технологии, в том числе цифровые инструменты и платформы, для повышения производительности, внедрения инноваций и получения доступа к более надежным и достойным рабочим местам и надлежащему уровню доходов.



¹⁰ Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК), *Climate Change 2023: Synthesis Report*, 2023, 101.

1.2. Неформальная экономика в цифрах

1.2.1. Масштабы и тенденции

27. Почти 6 из 10 работников и 8 из 10 предприятий в мире¹¹ работают в неформальном секторе экономики. В зависимости от региона доля неформальной экономики в общем валовом внутреннем продукте составляет от 15% до 35%¹². Более того, неформальная экономика — широко распространенное и устойчивое явление (см. рисунки 1 и 2). За последние два десятилетия уровень неформальной занятости в мире постепенно снижался, однако прогресс остается медленным. По состоянию на 2024 год неформальная занятость составляла немногим менее 58% от общей занятости по сравнению с 62% в 2004 году¹³. С учетом темпов роста населения и занятости число работников, занятых в неформальном секторе экономики, продолжает расти и в 2024 году превысило 2 млрд человек.
28. Незначительное снижение уровня неформальной занятости было неравномерным в различных регионах. Тенденция к снижению была более выражена в Азиатско-Тихоокеанском регионе (особенно в Восточной и Юго-Восточной Азии) и в меньшей степени — в Европе и Центральной Азии. В странах Восточной и Юго-Восточной Азии и Тихого океана снижение уровня неформальной занятости во многом объясняется структурными изменениями на рынке труда: доля занятых в сельском хозяйстве сокращается, а в промышленном секторе и сфере услуг растет. Эти тенденции сопровождалось увеличением доли наемных работников, которые в меньшей степени подвержены риску неформальной занятости, чем независимые работники¹⁴. Напротив, снижение уровня неформальной занятости в Европе в основном обусловлено целевыми мерами, принятыми для этой цели, особенно для борьбы с недекларируемым трудом.



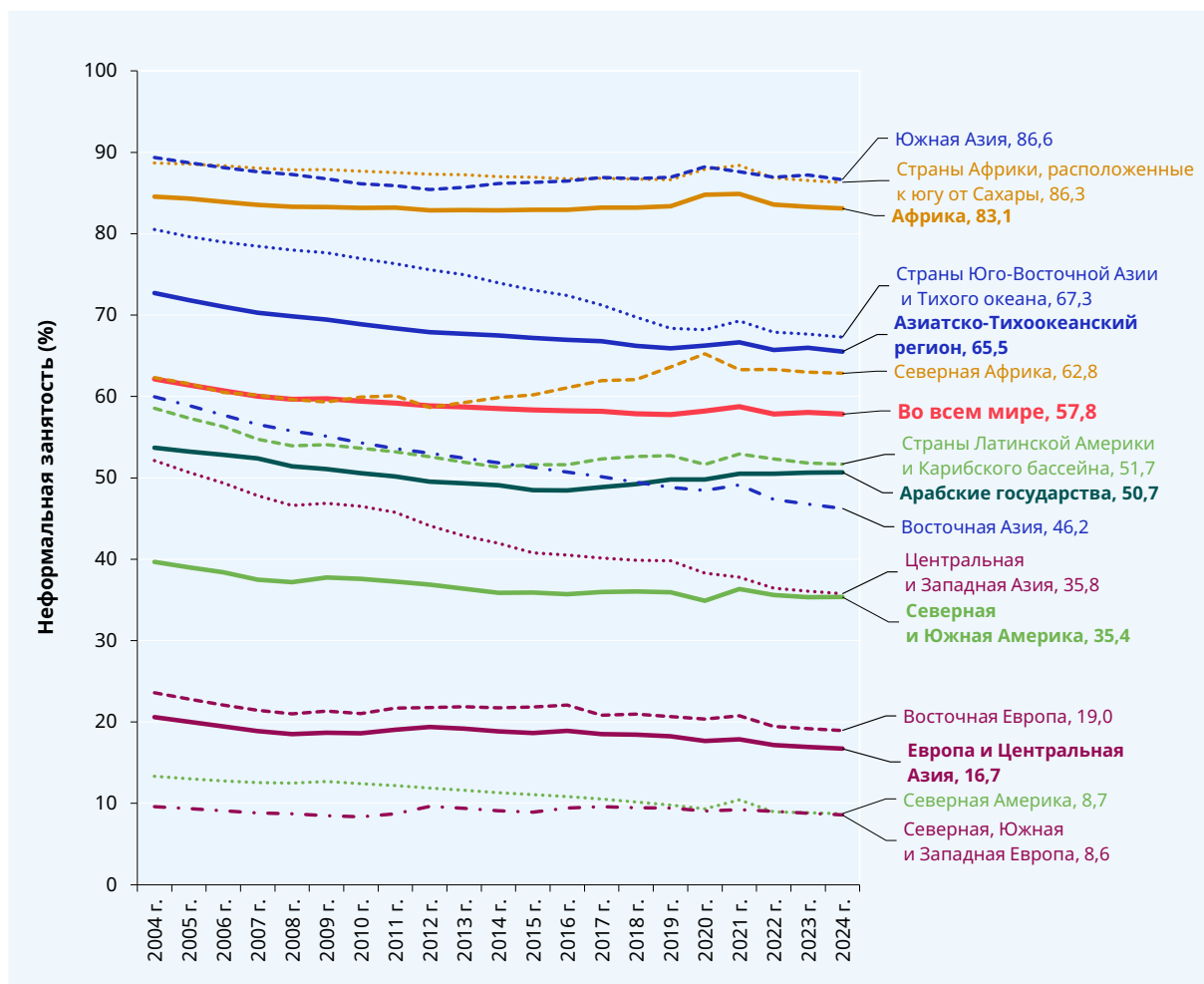
¹¹ MOT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 15, 24.

¹² Группа Всемирного банка, *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*, 2021; Corinne C. Deléchat and Leandro Medina, "What Do We Know About the Informal Economy?", в публикации МВФ, *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*, 2021.

¹³ MOT, "SDG indicator 8.3.1. – ILO Modelled Estimates", база данных ILOSTAT по состоянию на 5 февраля 2025 г.

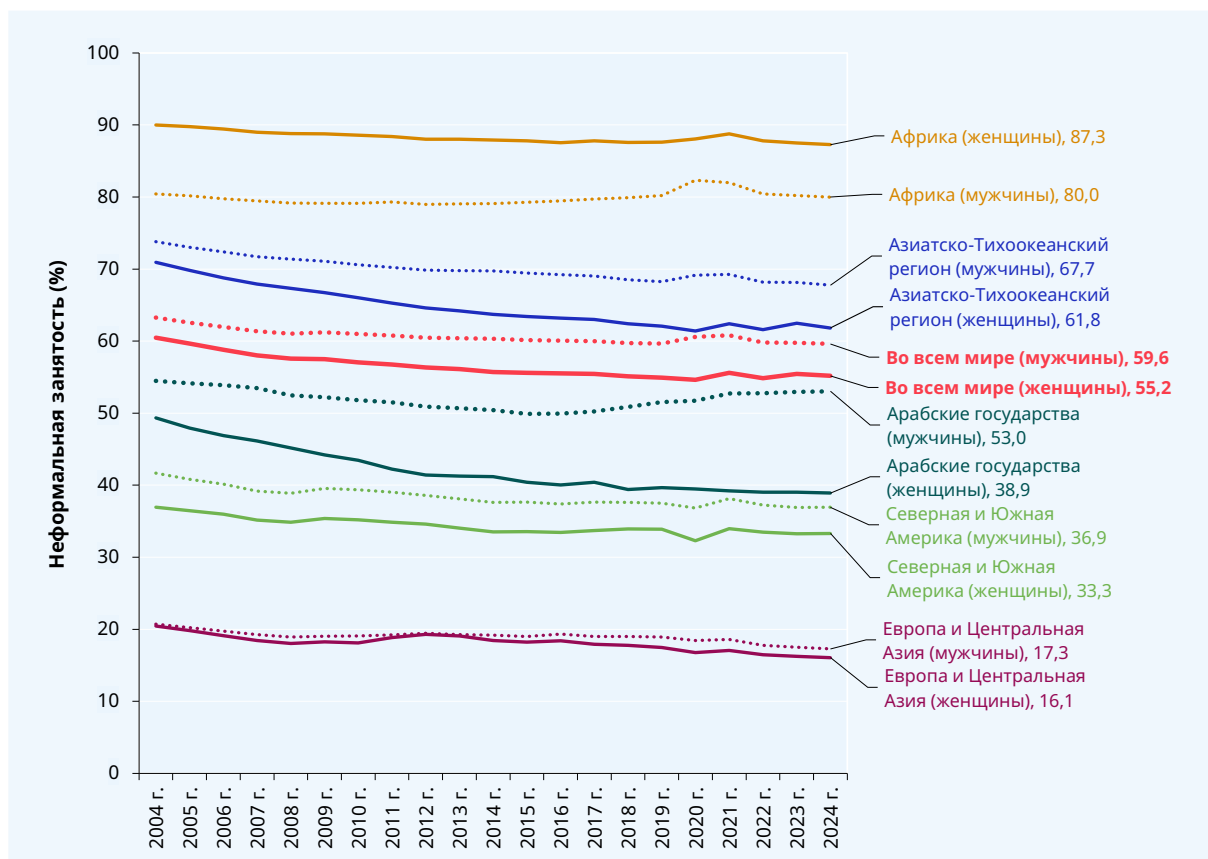
¹⁴ MOT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 36.

► Рисунок 1. Доля неформальной занятости по отношению к общей занятости (в %), 2004–24 гг.



Источник: ILOSTAT, смоделированные оценки, [показатель 8.3.1 ЦУР](#) (на английском языке). Более подробную информацию об отраслевой структуре общей занятости, как формальной, так и неформальной, а также об основных характеристиках секторов см. на веб-странице [Информационной панели МОТ по неформальной экономике](#) (на английском языке).

► Рисунок 2. Доля неформальной занятости по отношению к общей занятости, в разбивке по полу, 2004–24 гг.



Источник: ILOSTAT, смоделированные оценки, показатель 8.3.1 ЦУР (на английском языке).

1.2.2. Различия внутри регионов и стран и между ними

29. Несмотря на то что неформальная экономика в большей степени распространена в странах с низким и средним уровнем дохода, она существует во всех регионах мира¹⁵, в том числе в странах с высоким уровнем дохода. Масштаб и структура неформальной экономики внутри стран и между ними во многом зависят от степени экономического, социального и институционального развития, а также от общей структуры экономики и состава занятости. Общее преобладание неформальной занятости, а также ее моделей можно, в частности, объяснить существованием структуры национального или регионального рынка труда, в котором доминируют определенные сектора или формы занятости, в большей степени подверженные неформальной занятости.
30. Страны можно разделить на четыре основные группы¹⁶. К первой группе относятся страны, в которых широко распространена неформальная занятость, в основном в сельском хозяйстве — секторе, который главным образом зависит от самозанятых и членов семей, работающих на семейных предприятиях. Около 70% стран этой группы расположены в Африке к югу от Сахары, за ними следуют страны Южной и Юго-Восточной Азии. Все рассматриваемые

¹⁵ Для более подробной информации см. раздел “Detailed regional statistical profiles of informality” на веб-странице MOT.

¹⁶ Типология стран на основе набора данных, подготовленного для публикации MOT *Women and Men in the Informal Economy: A statistical update*, 2023.

страны являются странами с низким уровнем дохода или уровнем дохода ниже среднего, в которых доля неформальной занятости превышает 80% от общей занятости. В большинстве этих стран на сельское хозяйство, включая натуральное хозяйство, приходится большая часть неформальной занятости, причем на сельскую экономику приходится более 70% неформальных рабочих мест. На работников, считающихся особенно уязвимыми из-за своего статуса занятости (самозанятые и члены семей, работающие на семейных предприятиях), приходится почти 80% неформальной занятости, а почти 9 из 10 работников заняты в неформальных и низкопроизводительных экономических микроединицах с численностью работников менее пяти человек. Почти 60% работников неформального сектора имеют в лучшем случае начальное образование, а более 50% живут за чертой бедности, то есть менее чем на 3,65 долл. США на человека в день (по паритету покупательной способности).

31. Ко второй группе относятся в основном страны со средним уровнем дохода почти из всех регионов мира, но с преобладанием стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В этих странах неформальная занятость составляет от 40% до 80% от общей занятости. Несмотря на то что значительная часть неформальных работников (более 35%) по-прежнему занята в сельском хозяйстве, почти треть из них работает в промышленном секторе. Лица ненаемного труда по-прежнему составляют более половины неформальных работников, особенно в сельском хозяйстве и сфере услуг, преимущественно в странах Африки. Тем не менее необходимо отметить, что более 4 из 10 работников неформального сектора являются наемными работниками, многие из которых заняты в производственном секторе. Это особенно актуально для стран Юго-Восточной Азии, где значительная часть таких работников занята на официальных предприятиях, в том числе в цепочках поставок. Треть работников не имеют формального образования или имеют только начальное образование, а каждый десятый работник живет за чертой бедности, то есть менее чем на 3,65 долл. США на человека в день (по паритету покупательной способности). Доля таких работников возрастает до одной трети в странах Юго-Восточной Азии и Тихого океана и до более чем половины в странах Африки, расположенных к югу от Сахары.
32. В третьей группе стран, в которую в равной степени входят страны с уровнем дохода выше среднего и страны с высоким уровнем дохода, каждый четвертый работник занят в неформальном секторе. Страны Латинской Америки и Карибского бассейна, арабские государства и в некоторой степени страны Азиатско-Тихоокеанского региона, по сравнению с другими регионами, составляют непропорционально большую долю. Почти 6 из 10 неформальных работников являются наемными работниками, а треть из них занята на формальных предприятиях. На микропредприятия с численностью работников менее пяти человек, включая самозанятых, приходится менее 40% неформальной занятости. В секторе услуг заняты 60% неформальных работников, за ним следует промышленный сектор, в котором занято более 20% неформальных работников. Свыше 70% работников имеют среднее или высшее образование. Однако в этой группе, как и в предыдущей, почти 10% неформальных работников живут за чертой бедности, то есть менее чем на 3,65 долл. США на человека в день (по паритету покупательной способности).
33. Последняя группа включает страны с высоким уровнем дохода и некоторые страны с уровнем дохода выше среднего. До 90% стран этой группы находятся в Европе и Центральной Азии. Уровень неформальной занятости в них составляет немногим более 10%. Половина таких работников являются наемными работниками, а более 60% из них заняты на формальных предприятиях, зачастую без надлежащего оформления. Тем не менее на самозанятых также приходится значительная доля неформальной занятости, включая скрытых самозанятых, подлинно самозанятых и владельцев незарегистрированных малых предприятий. На сферу услуг приходится почти две трети неформальных рабочих мест, в то время



как на промышленность, особенно сектор строительства, — 20%. В этой последней группе стран большинство работников имеют среднее или высшее образование. Однако почти каждый четвертый работник неформального сектора живет за относительной чертой бедности (60% от среднего дохода) по сравнению с 14% работников формального сектора.

1.2.3. Группы, наиболее подверженные неформальной занятости: общие тенденции на региональном и страновом уровнях

34. Несмотря на значительные различия между регионами и странами, отдельные категории работников и типы предприятий в большинстве случаев больше подвержены неформальной занятости и ее воздействию. Риск вовлечения в неформальную занятость у самозанятых в два раза выше, чем у наемных работников. Тем не менее временные наемные работники в пять раз чаще заняты в неформальном секторе, чем наемные работники, работающие на условиях полной занятости и на основе бессрочных трудовых договоров, и почти так же подвержены неформальной занятости, как и самозанятые. Уровень неформальной деятельности предприятий и неформальной занятости работников снижается по мере увеличения размера предприятия. Аналогичным образом некоторые сектора, такие как сельское хозяйство, домашний труд и строительство¹⁷, систематически подвергаются наибольшему риску неформальной занятости. Более того, отдельные сектора, такие как туризм и строительство, особенно подвержены неформальной занятости на формальных предприятиях, что часто связано с высокой долей сезонных, временных или поденных работников. Работа на дому и работа на нестационарных рабочих местах или, в более общем плане, в непрофессиональных фиксированных видимых помещениях с большей вероятностью будет неформальной¹⁸.
35. В большинстве стран, хотя и не во всем мире, уровень неформальной занятости среди женщин выше, чем среди мужчин. Женщины также, как правило, непропорционально представлены в наиболее уязвимых сегментах неформальной экономики, в частности среди домашних работников, надомных работников¹⁹ и членов семей, работающих на семейных предприятиях. Уровень неформальной занятости среди молодых и пожилых работников, как правило, выше, чем среди работников среднего возраста. Уровень неформальной занятости среди лиц с ограниченными возможностями, как правило, выше, чем среди трудоспособных работников (70% и 58% соответственно)²⁰. Более того, вероятность неформальной занятости среди представителей коренных народов выше (на 20 процентных пунктов), чем среди некоренного населения²¹. В странах, по которым имеются данные, уровень неформальной занятости в среднем на 3 процентных пункта выше среди лиц, родившихся за рубежом, чем среди коренного населения (и на 7 процентных пунктов выше среди неграждан, чем среди



¹⁷ Более 80% из 75,6 млн домашних работников в мире, из которых 76% составляют женщины, заняты в неформальном секторе экономики, что вдвое превышает долю других наемных работников. МОТ, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*, 2021, 189.

¹⁸ МОТ, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 42.

¹⁹ В странах с низким и средним уровнем дохода большинство надомных работников — женщины. В 2019 г. 92% из них были заняты в неформальном секторе по сравнению с 88% мужчин. МОТ, *Working from Home: From Invisibility to Decent Work*, 2021, 55.

²⁰ МОТ, *Чтобы никто не был забыт: обеспечение всеобъемлющей защиты работников в меняющейся сфере труда*, ILC.111/Доклад V, 2023 г., п. 37.

²¹ МОТ, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future*, 2019, 85.

работников, являющихся гражданами страны, в которой они проживают)²². Более высокий уровень образования приводит к снижению уровня неформальной занятости во всем мире, и, наоборот, в неформальной экономике, как правило, сосредоточена большая доля работников с более низким уровнем образования.

36. Несмотря на эти различия, большинство работников неформальной экономики сталкиваются с более выраженным дефицитом достойного труда и большей уязвимостью. Во всем мире неформальные наемные работники в среднем зарабатывают 56% от заработной платы работников формального сектора. Мужчины, занятые в неформальном секторе, зарабатывают 58% от заработной платы мужчин, занятых в формальном секторе, в то время как женщины — лишь 52% от заработной платы женщин, работающих в формальной экономике²³. С учетом всех статусов занятости и источников дохода на уровне домохозяйств вероятность столкнуться с бедностью у работников неформального сектора в два раза выше, чем у формальных работников²⁴.

1.3. Движущие силы неформальной экономики

37. Движущие силы неформальной экономики многогранны и взаимосвязаны и выходят за рамки различных аспектов сферы труда. Их относительная значимость существенным образом различается в зависимости от страны, категорий работников, типов экономических единиц и секторов деятельности. Движущие силы могут носить межотраслевой характер, быть связаны с широким спектром проявлений неформальной экономики или быть характерными для определенных групп работников или типов экономических единиц. Среди основных движущих сил неформальной экономики можно выделить следующие:
38. **Высокий уровень бедности и неравенства**, которые могут иметь множественные последствия для доступа работников и предприятий к формальной экономике. Так, отсутствие гарантированного дохода из-за недостаточного, нерегулярного и непредсказуемого дохода, заставляет людей прибегать к краткосрочным решениям вместо реализации долгосрочных стратегий. Недостаток или отсутствие капитала, часто являющиеся признаком низкой производительности, ограничивают способность экономических единиц поддерживать экономическую устойчивость и нести издержки, связанные с деятельностью в формальной экономике. Хотя неформальная занятость была признана движущей силой неравенства²⁵, обратное также верно: неравенство является движущей силой неформальной занятости. Для многих неравенство означает невозможность получить доступ к возможностям для расширения своего потенциала и развития, что вынуждает их работать в неформальном секторе экономики.
39. **Неспособность экономики создавать достаточное количество рабочих мест и возможностей для предпринимательской деятельности в формальном секторе**, особенно посредством структурных реформ и инклюзивного роста, может заставить людей работать в неформальном секторе не по собственному выбору, а вследствие отсутствия возможностей в формальной экономике и других источников средств к существованию.

²² ОЭСР, *Informality and Globalisation: In Search of a New Social Contract*, 2023, 74.

²³ МОТ, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 41.

²⁴ На основе относительного порога бедности, установленного на уровне 60% от среднего дохода домохозяйств. МОТ, *Contextualizing Informality: The Informal Economy Indicator Framework*, 43–44.

²⁵ МОТ, *Резолюция о неравенстве и сфере труда*, ILC.109/Резолюция XVI, 2021 г., пп. 18 и 23 d).



- 40. Высокая распространенность секторов и форм занятости, которые в большей степени подвержены риску неформальной занятости,** часто определяет высокий уровень неформальной занятости на национальном уровне. Например, в странах с крупными сельскохозяйственными секторами наблюдается более высокий уровень неформальной занятости. Когда работники с таким статусом занятости, как самозанятость или временная работа, или работники, занятые на условиях трудовых договоров, которые в большей степени отражают риски неформальной занятости, составляют значительную долю занятых на национальном или отраслевом уровне или в рамках определенных профессий, это оказывает влияние на характер и уровень неформальной занятости в целом.
- 41. Слабые государственные институты и ненадлежащие национальные системы регулирования,** например законодательство и нормативно-правовые акты, исключая определенные группы работников или категории экономических единиц, по определению являются факторами, приводящими к неформальной занятости. Там, где существует правовая защита, слабые системы обеспечения соблюдения, включая инспекционные службы, осуществляющие проверки в условиях недостаточных ресурсов, ненадлежащих возможностей и ограниченного охвата, подрывают применение законодательства, что приводит к еще большему распространению неформальной занятости. Сложные требования систем нормативного регулирования и налогообложения, чрезмерные издержки и обременительные процедуры регистрации создают значительные препятствия для перехода к формальной экономике, особенно для микро- и малых предприятий, а также домохозяйств, нанимающих домашних работников, поскольку и те, и другие имеют ограниченные финансовые, административные и людские ресурсы. Кроме того, из-за недостаточных или несовместимых государственных услуг или процедур закупок микро- и малые предприятия в неформальной экономике часто исключаются из этих процедур и не имеют доступа к основным услугам государственной поддержки.
- 42. Отсутствие прозрачности и подотчетности государственных институтов,** часто связанное с неэффективными институтами государственного управления и, в некоторых случаях, коррупцией, не только приводит к снижению эффективности и неудовлетворительному предоставлению услуг, но и подрывает доверие к формальным системам. На неформальную занятость значительное влияние оказывают отношения между институтами и людьми, которым они служат, — отношения, основанные на взаимных обязательствах (правах и обязанностях) между гражданами и государством.
- 43. Отсутствие институциональной координации межотраслевой политики на различных уровнях государственного управления** приводит к ее фрагментарному и непоследовательному осуществлению, что еще больше подрывает эффективность устранения взаимосвязанных коренных причин неформальной экономики.
- 44. Низкий уровень производительности** ограничивает способность неформальных экономических единиц поддерживать экономическую жизнестойкость, нести издержки по переходу к формальной экономике, быть конкурентоспособными на формальных рынках и создавать формальную и производительную занятость. Это особенно касается микро- и малых предприятий, включая многочисленных самозанятых, которые часто оказываются в ловушке низкой производительности. Не имея доступа к таким необходимым ресурсам, как земельные ресурсы, кредитование, технологии и рыночные возможности, микро- и малые предприятия и самозанятые располагают ограниченными возможностями инвестирования, расширения своей деятельности и выхода из неформального сектора. Эти проблемы усугубляются отсутствием прав собственности, четко определенных прав на использование производственных активов и, в некоторых случаях, основных документов, таких как свидетельство о рождении.



45. **Дискриминация и гендерное неравенство** также являются существенными движущими силами неформальной экономики, особенно дискриминация в отношении женщин, молодежи, мигрантов, пожилых работников, коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом или пострадавших от ВИЧ/СПИДа, лиц с ограниченными возможностями и определенных категорий работников, например домашних работников. Доступ этих групп к образованию, возможностям получения профессиональных навыков, формальным рабочим местам и социальной защите, а также их способность выражать свои взгляды и защищать свои права часто ограничены системными барьерами. Социальные и культурные нормы еще больше ограничивают их участие в формальной экономике. Например, женщины могут нести обязательства по выполнению неоплачиваемого труда по уходу, а расовая или этническая дискриминация может лишить людей возможности заниматься отдельными видами деятельности или работать в определенных секторах.
46. **Отсутствие представительства и доступа к социальному диалогу для субъектов неформальной экономики** ставит под угрозу эффективность мер политики, направленных на борьбу с неформальной занятостью и содействие переходу работников и экономических единиц к формальной экономике. Для разработки и реализации эффективной политики и законодательства по борьбе с неформальной экономикой и содействию переходу к формальной экономике необходимо проводить консультации с работниками и экономическими единицами неформального сектора. На практике субъекты неформальной экономики не всегда пользуются правом на свободу объединения или сталкиваются с практическими препятствиями при создании представительных организаций. Там, где такие организации существуют, они часто исключаются из формальных процессов социального диалога. За последние годы организации работодателей и работников добились прогресса в обеспечении членства для субъектов неформальной экономики и создании с ними альянсов, чтобы гарантировать, что их голоса будут услышаны в процессах социального диалога. Несмотря на эти достижения, большинство субъектов неформальной экономики по-прежнему недостаточно представлены в процессах социального диалога.
47. **Низкий уровень образования и профессиональных навыков** ограничивает социальную мобильность и доступ неформальных работников к формальным возможностям трудоустройства. Низкий уровень образования может быть обусловлен многими факторами, включая детский труд и некоторые из вышеперечисленных движущих сил неформальной экономики.
48. **Экологический кризис и другие кризисы** могут вынуждать работников и экономические единицы переходить в неформальную экономику и тем самым повышать риски информализации. Изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды могут привести к долгосрочной деградации средств к существованию и стать причиной миграции населения из сельских районов, пострадавших от изменения климата, в города или из пострадавших стран в другие страны, что только усугубляет риски неформальной занятости. Потрясения, вызываемые изменением климата, приводят к резким сбоям, разрушая инфраструктуру, предприятия и рабочие места в формальной экономике, и вынуждают работников переходить в неформальный сектор в качестве стратегии выживания, в то время как экономическая нестабильность может препятствовать инвестициям в обеспечение перехода к формальной экономике. В целом в периоды кризиса, в нестабильных или обусловленных конфликтами условиях²⁶ у значительной части населения зачастую нет другого выбора, кроме как работать в неформальной экономике, чтобы обеспечить себе средства к существованию.



²⁶ МОТ, *Employment and Decent Work in Situations of Fragility, Conflict and Disaster*, 2016.

49. **Последствия отдельных преобразований в сфере труда**, обусловленных технологическими инновациями, демографическими сдвигами, изменением окружающей среды и климата, а также глобализацией, могут способствовать распространению форм занятости и категорий предприятий, связанных с относительно высоким риском неформальной занятости. Например, для некоторых предприятий необходимость оставаться конкурентоспособными на мировом рынке заставляет их передавать часть своих операций на выполнение по договорам аутсорсинга или субподряда. Такая практика может способствовать распространению микропредприятий и увеличению числа самозанятых — двух категорий, которые в большей степени подвержены риску неформальной занятости, чем более крупные предприятия. Более того, государственным институтам часто трудно адаптироваться к быстрому темпу таких изменений.
50. В некоторых условиях **криминальное насилие и вымогательство** создают среду незащищенности и подрывают верховенство права, что ослабляет доверие к институтам и препятствует переходу экономических единиц и работников к формальной экономике. Различные сети торговли людьми часто прибегают к самым жестоким формам насилия, чтобы получить контроль над местными ресурсами и территориями, что оказывает значительное воздействие на субъектов неформальной экономики и существенно ограничивает их возможности выхода из нее.
51. **Предполагаемые преимущества деятельности в неформальной экономике** могут приводить к тому, что некоторые лица будут намерено избегать формальной экономики или выходить из нее, чтобы уклоняться от уплаты налогов или соблюдения законодательства и нормативно-правовых актов о труде и социальной защите.
52. **Отдельные движущие силы, которые связаны с конкретными и идентифицируемыми группами работников или категориями экономических единиц.** Например, домашние работники сталкиваются с особыми проблемами, связанными с широко распространенным заблуждением о том, что домашний труд не является «настоящей» работой, что дом — это не рабочее место и что члены домохозяйств — это не работодатели. При поиске формальной работы трудовые мигранты и беженцы сталкиваются с дополнительными факторами и практическими трудностями, связанными с их миграционным статусом, гражданством, продолжительностью пребывания или сроком действия разрешения на работу, процедурой найма, сектором занятости или отсутствием возможностей для официального подтверждения их профессиональных навыков или квалификации. Более того, различия между миграционным и трудовым законодательством также могут стать препятствием в интеграции в формальную экономику, а дискриминация, отсутствие представительства и организации, ограниченная осведомленность о трудовых правах и праве на социальную защиту и их реализации могут еще больше усугубить эти трудности.



1.4. Руководство и действия МОТ в области перехода к формальной экономике

1.4.1. Трехсторонние соглашения, заключенные с 2015 года

53. С момента принятия Рекомендации 204 МОТ последовательно подчеркивает тот факт, что неформальная экономика представляет собой существенное препятствие на пути к достижению достойного труда и социальной справедливости. Неформальная экономика и переход к формальной экономике все чаще включаются в международные трудовые нормы, заключения, утверждаемые по итогам общих и периодических обсуждений, а также в декларации,

принимаемые Международной конференцией труда. После кризиса COVID-19 в 2019 году призывы содействовать переходу к формальной экономике трансформировались в настоятельную необходимость его ускорения. В то же время растет понимание того, что для некоторых работников и экономических единиц сокращение дефицита достойного труда и уязвимости в неформальной экономике является необходимым условием для доступа к формальной экономике. С 2020 года большее внимание уделяется важности предотвращения распространения неформальной экономики.

- a) В 2017 году в Рекомендации 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205) была отмечена необходимость содействия переходу к формальной экономике в целях упрочения мира, предотвращения кризисов, осуществления мер восстановления и укрепления потенциала противодействия.
- b) На 107-й сессии (2018 г.) Конференции в заключениях о втором периодическом обсуждении вопросов социального диалога и трипартизма²⁷ была подчеркнута необходимость укрепления потенциала наиболее представительных организаций работодателей и работников по привлечению, в соответствии с национальной практикой, представителей представительных членских организаций работников и экономических единиц неформальной экономики, с тем чтобы они могли должным образом участвовать в трехстороннем и двустороннем социальном диалоге в процессе заключения и реализации соглашений, а также оказывать влияние на политику в соответствии с Рекомендацией 204.
- c) В 2019 году в Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда были признаны масштабы неформальной экономики, подчеркнута критическая важность перехода к формальной экономике для обеспечения надлежащей защиты всех работников и отмечена необходимость принятия эффективных мер для достижения перехода к формальной экономике. В том же году в Конвенции (190) и Рекомендации (206) 2019 года о насилии и домогательствах было подтверждено, что обе нормы применяются к неформальной экономике, а также признано, что работники неформальной экономики несоразмерно чаще подвергаются насилию и домогательствам и соответствующим рискам. В конвенции и рекомендации содержался призыв к государствам-членам принять надлежащие меры для предотвращения насилия и домогательств в отношении таких работников.
- d) В 2021 году в Глобальном призыве к действиям в целях ориентированного на человека восстановления после кризиса COVID-19, которое носит инклюзивный, стабильный и устойчивый характер, подчеркивалась необходимость ускорения перехода к формальной экономике. В том же году в заключениях общего обсуждения по вопросам неравенства и сферы труда²⁸ содержался призыв к ускорению перехода к формальной экономике как условию сокращения бедности и неравенства, а также признавалась особая важность предотвращения распространения неформальной экономики, особенно в периоды кризиса.
- e) Также в 2021 году в заключениях, касающихся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения)²⁹, содержался призыв принять



²⁷ МОТ, Резолюция о втором периодическом обсуждении вопросов социального диалога и трипартизма, ILC.107/Резолюция III, 2018 г., п. 5 а).

²⁸ МОТ, Резолюция о неравенстве и сфере труда, ILC.109/Резолюция XVI, 2021 г., п. 23 d).

²⁹ МОТ, Резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), ILC.109/Резолюция III, 2021 г., пп. 13 с), d) и g) и 17 с).

срочные меры по обеспечению всеобщего доступа к всеобъемлющей, надлежащей и устойчивой социальной защите, повышению инклюзивности и эффективности систем социальной защиты для содействия реализации стратегий по переходу к формальной экономике и координации политики в области социальной защиты с политикой в области занятости и другой социальной и экономической политикой для содействия переходу к формальной экономике.

- f) В 2022 году в заключениях общего обсуждения вопросов достойного труда и социальной и солидарной экономики было признано, что социальная и солидарная экономика является одним из путей перехода к формальной экономике, что ее субъекты играют решающую роль в этом отношении и что поддержка, оказываемая работникам и экономическим субъектам социальной и солидарной экономики, является необходимой для устранения коренных причин неформальной экономики³⁰.
- g) В 2023 году в Рекомендации 2023 года о качественных программах ученичества (208) содержался призыв к государствам-членам содействовать доступу к качественным программам ученичества как средству, способствующему успешному переходу от неформальной к формальной занятости и подтверждению соответствующих профессиональных навыков, приобретенных ранее, в том числе в неформальной экономике. Также в 2023 году в заключениях, касающихся второго периодического обсуждения вопросов охраны труда, неформальная занятость была признана одной из коренных причин исключения работников из сферы защиты, и содержался призыв к государствам-членам активизировать усилия по поддержке перехода к формальной экономике и от небезопасной работы к достойному труду³¹. В том же году в заключениях, принятых по итогам общего обсуждения вопросов справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществу для всех³², содержался настоятельный призыв к правительствам разработать комплексные стратегии перехода к формальной экономике на основе консультаций с социальными партнерами, особенно в секторах, наиболее пострадавших от изменения окружающей среды и климата, а также соответствующие меры реагирования.
- h) В 2024 году в заключениях, принятых по итогам периодического обсуждения основополагающих принципов и прав в сфере труда³³, была подчеркнута настоятельная необходимость активизации усилий по переходу к формальной экономике, в соответствии с Рекомендацией 204, в целях осуществления основополагающих принципов и прав в сфере труда. В том же году в заключениях по итогам общего обсуждения вопросов достойного труда и экономики ухода была подчеркнута важность макроэкономической политики и политики в области занятости, направленных на создание достойных рабочих мест, в частности посредством перехода неформальных рабочих мест по уходу в формальный сектор и предотвращения перехода формальных предприятий в неформальную экономику. В соответствии с Рекомендацией 204 в заключениях также была подчеркнута важность инвестирования в качественные, недорогие, надлежащие и доступные услуги по уходу для всех работников, включая работников



³⁰ МОТ, Резолюция о достойном труде и социальной и солидарной экономике, ILC.110/Резолюция II, 2022 г., пп. 6 f) и 9 e) и j).

³¹ МОТ, Резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов охраны труда, ILC.111/Резолюция IV, 2023 г., пп. 21 и 22 b).

³² МОТ, Резолюция, касающаяся справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществу для всех, ILC.111/Резолюция V, 2023 г., п. 21 n).

³³ МОТ, Резолюция о третьем периодическом обсуждении основополагающих принципов и прав в сфере труда, ILC.112/Резолюция IV, 2024 г., п. 17 i).

неформальной экономики, в качестве средства поддержки их перехода к формальной занятости³⁴.

54. В развитие итогов Конференции Административный совет МБТ принял стратегии и планы действий по устранению коренных причин неформальной экономики, а также поддержке или ускорению перехода к формальной экономике, в том числе посредством распространения защиты на субъектов неформальной экономики³⁵.
55. Кроме того, в ходе многочисленных отраслевых совещаний, а также в принятых по их итогам заключениях и руководствах в области политики подчеркивалась важность содействия переходу к формальной экономике в целях обеспечения устойчивости и достойного труда на отраслевом уровне, в том числе в таких секторах, как искусство и сфера развлечений, агропродовольственный сектор и аквакультура, производство строительных материалов, автомобильный транспорт, туризм и городской пассажирский транспорт³⁶.

1.4.2. Прямая поддержка трехсторонних участников

56. За последнее десятилетие МОТ реализовала или поддержала многочисленные глобальные, региональные и ориентированные на отдельные страны инициативы, содействующие переходу к формальной экономике. Инициативы МОТ в области перехода к формальной экономике включали многоаспектные подходы, в частности совершенствование методов подготовки статистических данных, проведение исследований, разработку методологий, наращивание потенциала, политические реформы и продвижение социального диалога. Кроме того, эти усилия включали расширение статистического потенциала, проведение диагностических исследований, а также разработку и поддержку внедрения стратегий по переходу к формальной экономике, создание академий по переходу к формальной экономике, форумов по обмену знаниями, инновационных инструментов и мероприятий по наращиванию потенциала. В период с 2016 по начало 2024 года МОТ поддержала более 75 диагностических исследований неформальной экономики — как комплексных, так и ориентированных на различные сектора или уязвимые группы работников или предприятий — с особым вниманием к социальному диалогу и трипартизму, а также вовлечению правительств, профсоюзов, организаций работодателей и гражданского общества в процесс перехода к формальной экономике. Кроме того, во время пандемии COVID-19 было проведено более 20 экспресс-оценок для изучения влияния кризиса на работников и экономические единицы неформальной экономики. За этот период трехсторонними участниками при поддержке МОТ было разработано более 60 всеобъемлющих или целевых стратегий и планов действий по переходу к формальной экономике.
57. МОТ оказала поддержку более чем 60 государствам-членам в продвижении и содействии распространению защиты работников и социальной защиты на работников неформальной экономики. Оказанная поддержка была направлена, в частности, на продвижение перехода к формальной экономике, повышение осведомленности, укрепление институтов и устранение препятствий для эффективного доступа к защите, в том числе путем перехода

³⁴ МОТ, [Резолюция о достойном труде и экономике ухода](#), ILC.112/Резолюция V, 2024 г., пп. 30 с) и к).

³⁵ Такие стратегии и планы действий включают: *Пересмотренный план действий в области социального диалога и трипартизма на 2018-23 годы, нацеленный на выполнение заключений, принятых Международной конференцией труда в июне 2018 года*, GB.335/INS/3(Rev.); *Последующие меры по резолюции о неравенстве и сфере труда (2021 г.): Всеобъемлющая и комплексная стратегия МОТ по сокращению и предотвращению неравенства в сфере труда*, GB.346/INS/5; *Стратегия МОТ по обеспечению достойного труда в цепочках поставок*, GB.347/INS/8; *Глобальная стратегия по безопасности и гигиене труда на 2024-30 годы и план действий по ее осуществлению*, GB.349/INS/8.

³⁶ Для более подробной информации см. раздел "[Past Sectoral Meetings](#)" на веб-странице МОТ.



неформальных экономических единиц в формальный сектор в интересах субъектов неформальной экономики. Почти в 50 государствах-членах МОТ также поддерживала переход экономических единиц к формальной экономике, в частности посредством мероприятий по наращиванию потенциала, в том числе на местном уровне. В период с 2016 по 2023 год МОТ организовала более 100 мероприятий в поддержку организаций работодателей и работников путем укрепления их потенциала по пониманию потребностей работников и экономических единиц неформальной экономики, повышению осведомленности и проведению информационно-разъяснительной деятельности, разработке и расширению услуг, распространению членства на субъектов неформальной экономики, а также путем оказания помощи в их усилиях по поддержке перехода к формальной экономике, в том числе посредством предотвращения информализации.

58. Поддержка МОТ часто ориентирована на женщин и уязвимые группы населения, включая владельцев и работников микропредприятий, беженцев и мигрантов, а также надомных и домашних работников. Например, МОТ, руководствуясь Конвенцией 2011 года о достойном труде домашних работников (189), оказала содействие инициативам, направленным на обеспечение перехода домашних работников к формальной занятости, почти в 60 странах³⁷. Эта деятельность была поддержана разработкой глобальных продуктов, что содействовало внедрению консолидированного отраслевого подхода к официальному оформлению домашнего труда на основе национальной практики³⁸.
59. Цифровые инструменты все чаще используются для упрощения доступа к информации и процедур регистрации, а также обеспечения соблюдения нормативных требований. Пандемия COVID-19 повысила внимание к таким областям, как использование технологий в процессах перехода к формальной экономике. МОТ организовала несколько глобальных академий и форумов по обмену знаниями с целью облегчения обмена знаниями и повышения потенциала государств-членов по содействию переходу к формальной экономике. Были подготовлены ключевые публикации³⁹ и инновационные инструменты⁴⁰ для дальнейшей поддержки мероприятий по содействию переходу к формальной экономике в странах и регионах, а также была укреплена ведущая роль МОТ в рамках многосторонней системы.
60. Содействие переходу к формальной экономике было одной из критически важных областей Программы и бюджета на двухлетие 2014–15 годов и стало предметом отдельного результата в области политики в Программе и бюджете на двухлетия 2016–17 и 2018–19 годов. Начиная с 2020–21 годов оно включалось в большинство результатов в области политики, а затем во все результаты в области политики. За некоторыми исключениями, целевые показатели были достигнуты и зачастую перевыполнены. По итогам оценки высокого уровня, проведенной в отношении стратегии МОТ по переходу от неформальной к формальной экономике⁴¹, был сделан вывод о том, что, хотя предпринятые усилия и заслуживают высокой оценки, они являются лишь началом процесса, требующего большего внимания к разработке, адаптации, распространению и реализации мер по переходу к формальной



³⁷ МОТ, *Чтобы никто не был забыт*, п. 194.

³⁸ МОТ, *The Road to Decent Work for Domestic Workers*, 2023, 39–47.

³⁹ Например, в публикации МОТ *Interactions between Workers' Organizations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice*, 2019, и в серии публикаций *Women and Men in the Informal Economy*, в которых впервые был представлен глобальный и региональный обзор неформальной занятости.

⁴⁰ Например, ряд справочных материалов в области политики *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy. Lessons from International Experience* и Информационная панель МОТ по неформальной экономике (на английском языке), — для поддержки разработки отраслевых подходов к переходу к формальной экономике.

⁴¹ МОТ, *Independent High-level Evaluation: ILO's Strategy and Actions Towards the Formalization of the Informal Economy, 2014–18*, 2019.

экономике. Однако в целом результаты деятельности МОТ в этой области были признаны удовлетворительными. Оценка показала, что результаты в области политики не получили достаточного финансирования, но в целом управление деятельностью и результатами осуществлялось экономически эффективным образом. По итогам проведенной оценки было подчеркнуто, что, несмотря на уже принятые меры, переход к формальной экономике является долгосрочной целью, требующей более пристального внимания. В докладе, однако, содержался призыв к обеспечению более эффективной координации между правительствами, международными организациями и заинтересованными сторонами в процессе перехода к формальной экономике.

61. МБТ провело сводный обзор докладов по оценке деятельности МОТ, которые прямым или косвенным образом способствовали продвижению и реализации Рекомендации 204, с 2018 года по первый квартал 2024 года⁴². В обзоре подчеркивался значительный прогресс, достигнутый в продвижении перехода к формальной экономике посредством многомерных подходов, направленных как переход работников и предприятий к формальной экономике, так и на сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике, в частности за счет расширения социальной защиты, улучшения безопасности и гигиены труда и укрепления организации и представительства работников и экономических единиц неформальной экономики. Сильные институты государственного управления, институциональный потенциал и межотраслевое сотрудничество, в том числе посредством трехсторонних механизмов, также сыграли ключевую роль в достигнутом прогрессе. Меры вмешательства были особенно эффективными, когда они сочетали разработку политики, наращивание потенциала и отраслевые стратегии, опирающиеся на подходы, основанные на фактических данных, и использующие социальный диалог для устранения системных барьеров и содействия инклюзии. Наконец, в ходе обзора был выявлен ряд проблем, препятствующих улучшению результатов в области перехода к формальной экономике, включая политическую нестабильность, неэффективные институты государственного управления, недостаточный институциональный потенциал, культурное сопротивление и ограниченную осведомленность о нормативных требованиях.
62. МОТ также принимала меры по переходу к формальной экономике в рамках региональных форумов. В 2013 году Региональное бюро МОТ для Латинской Америки и Карибского бассейна приступило к реализации Программы перехода к формальной экономике в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (FORLAC) и впоследствии подготовило ее пересмотренную версию FORLAC 2.0 на период 2024–30 годов. В 2019 году на 14-м Африканском региональном совещании была принята Абиджанская декларация под названием «Продвижение социальной справедливости: формирование будущего сферы труда в Африке». В ней содержится призыв к разработке плана реализации, в котором бы содержались комплексные меры по устранению политических и нормативных барьеров для обеспечения перехода к формальной экономике в соответствии с Рекомендацией 204. В 2021 году МОТ в тесном сотрудничестве с Африканским союзом начала реализацию Региональной стратегии социальной защиты для Африки на 2021–25 годы, направленную на ускорение расширения охвата социальной защитой, в том числе на работников неформальной экономики, для достижения Целей в области устойчивого развития. В 2022 году на 17-м Азиатско-Тихоокеанском региональном совещании было принято Сингапурское заявление, в котором в качестве приоритета подчеркивалась необходимость реализации согласованных коллективных усилий для содействия и ускорения беспрепятственного и устойчивого перехода от неформальной к формальной экономике на основе Рекомендации 204. В 2024 году Африканский

⁴² МОТ, “Synthesis Review of the ILO Formalization Interventions Undertaken Between 2018 and 2024”, готовится к публикации.



союз при технической поддержке МОТ утвердил десятилетнюю стратегию в области социальной и солидарной экономики, в которой особое внимание уделяется переходу от неформальной к формальной экономике.

1.5. Деятельность, выходящая за рамки МОТ и партнерств МОТ

63. Мандат и деятельность многих международных и региональных организаций многосторонней системы и некоторых организаций гражданского общества оказывают существенное влияние на работников и экономические единицы неформальной экономики, а также на переход к формальной экономике. Более того, эти организации значительно расширили свою деятельность, связанную с борьбой с неформальной экономикой, на международном, региональном и национальном уровнях.

1.5.1. Организация Объединенных Наций

64. На 53-й сессии (2023 г.) Совет по правам человека рассмотрел доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации⁴³ о продвижении таких прав среди работников неформальной экономики. В докладе также признавалось уязвимое положение этих работников в контексте пандемии.
65. На Второй Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, которая будет проходить в Катаре в ноябре 2025 года, будет рассмотрен ряд неотложных социальных проблем, при этом будет подчеркнута важность инклюзивной социальной политики, гарантирующей, что никто не был забыт, особенно уязвимые группы в неформальной экономике.
66. Различные структуры ООН, такие как Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН), Сеть экономистов ООН, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО ООН) и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), значительно расширили свою деятельность в области борьбы с неформальной экономикой⁴⁴. В Докладе Генерального секретаря ООН *Наша общая повестка дня*⁴⁵ признаются уникальные проблемы, с которыми сталкиваются работники неформального сектора. В нем Генеральный секретарь призывает к новому общественному договору, подчеркивает необходимость расширения мер защиты и пособий на работников неформальной экономики, а также подчеркивает необходимость создания дорожных карт по интеграции этих работников в формальную экономику.

1.5.2. Другие международные и региональные органы

67. На саммитах Группы двадцати, проходивших в Италии в 2021 году и в Бразилии в 2024 году, была подчеркнута необходимость сокращения неравенства на рабочих местах и обеспечения социальной защитой всех работников, включая субъектов неформальной экономики.

⁴³ Генеральная Ассамблея ООН, *Advancing the Rights of Freedom of Peaceful Assembly and of Association of Workers in the Informal Economy*, A/HRC/53/38/Add.3 (2023).

⁴⁴ См., например, Сеть экономистов ООН, *“Transforming the Informal Economy to Leave No One Behind”*, Policy brief, 2024; ДЭСВ ООН, *“A Changing World of Work: Implications for the Social Contract”*, Policy Brief No. 94, 2021, *“Responses to the COVID-19 Catastrophe Could Turn the Tide on Inequality”*, Policy Brief No. 65, 2020; ПРООН, *“Informal Economy Data Explorer”*, 2022.

⁴⁵ Генеральный секретарь ООН, *Наша общая повестка дня*, 2021 г.



68. В рамках региональных инициатив также уделяется особое внимание борьбе с неформальной экономикой. Например, во Вьентьянской декларации⁴⁶, принятой в 2016 году Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), подчеркивается, что переход от неформальной к формальной занятости имеет существенное значение для продвижения достойного труда в Юго-Восточной Азии. В Европе Европейское управление по вопросам труда играет ключевую роль в оказании поддержки государствам — членам Европейского союза (ЕС) в борьбе с недекларируемой занятостью через Европейскую платформу по борьбе с недекларируемой занятостью, в которой МОТ участвует в качестве наблюдателя. Кроме того, Рабочая группа БРИКС (Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка) по занятости установила приоритеты в области содействия достойному труду и сокращения разрыва в профессиональных навыках в неформальной экономике, что еще раз подчеркивает общую заинтересованность в борьбе с неформальной экономикой во всем мире.
69. Этот возросший интерес находит свое отражение в нескольких публикациях о неформальной экономике, подготовленных другими структурами ООН и международными и региональными организациями, такими как Экономическая комиссия ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК ООН), Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк⁴⁷, при этом некоторые из этих публикаций являются совместными публикациями с МОТ или включают материалы МОТ⁴⁸.
70. Такие организации, как Фонд им. Фридриха Эберта, Женщины в процессе глобализации и организации неформального сектора экономики (WIEGO), HomeNet International и StreetNet International, играют важную роль в защите интересов работников неформального сектора экономики, в том числе путем создания сетей поддержки и требования официального признания и защиты таких работников. За последние десять лет были разработаны совместные мероприятия с МОТ. Например, WIEGO и МОТ поддерживают постоянный политический диалог и расширяют сотрудничество, в том числе по вопросам разработки статистики неформальной экономики и по ряду совместных публикаций и кратких обзоров, касающихся положения работников неформальной экономики, включая конкретные группы работников, такие как домашние⁴⁹ и надомные работники⁵⁰. Обследования восприятия среди работников неформальной экономики в шести странах Африки к югу от Сахары также были проведены Фондом им. Фридриха Эберта, Германским институтом развития и устойчивости и МОТ⁵¹.



⁴⁶ АСЕАН, “Vientiane Declaration on Transition from Informal Employment to Formal Employment towards Decent Work Promotion in ASEAN”.

⁴⁷ См., например, Группа Всемирного банка, *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*, 2021; Laís Abramo, *Policies to Address the Challenges of Existing and New Forms of Informality in Latin America*, UNECLAC, 2022; ОЭСР, *Informality and Globalisation*; Corinne C. Deléchat and Leandro Medina, “What Do We Know About the Informal Economy?”, in *The Global Informal Workforce*, IMF, 2021.

⁴⁸ См., например, ОЭСР и МОТ, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, 2019; ОЭСР/МОТ/ПРООН, *Informality and Structural Transformation in Egypt, Iraq and Jordan: A Framework for Assessing Policy Responses in the MENA Region*, 2024.

⁴⁹ Florence Bonnet, Françoise Carré and Joann Vanek, *Domestic Workers in the World: A Statistical Profile*, Statistical Brief No. 32 (WIEGO, 2022).

⁵⁰ Florence Bonnet et al., *Home-Based Workers in the World: A Statistical Profile*, Statistical Brief No. 27 (WIEGO, 2021).

⁵¹ Rudolf Traub-Merz et al. (eds), *A Majority Working in the Shadows: A Six-Country Opinion Survey on Informal Labour in Sub-Saharan Africa* (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2022).

1.5.3. Укрепление сотрудничества и роли МОТ

71. В совокупности эти инициативы, предпринятые ведущими международными и региональными органами, демонстрируют приверженность к снижению уязвимости и поощрению инклюзии в неформальной экономике, а также повышенную политическую направленность в этой области. В этом контексте МОТ призвана играть центральную роль в повышении согласованности действий в этой области политики и усилении их взаимодополняемости в рамках многосторонней системы, международных финансовых учреждений и организаций гражданского общества с целью обеспечения достаточного фискального пространства, финансирования и поддержки для устранения коренных причин неформальной экономики и информализации.
72. На глобальном уровне такие инициативы, как Глобальная коалиция за социальную справедливость и Глобальный ускоритель по созданию рабочих мест и обеспечению всеобщей социальной поддержки в целях справедливого перехода, открывают возможности для продвижения, укрепления и внедрения подхода МОТ к поощрению перехода к формальной экономике — в соответствии с Рекомендацией 204 и на основе социального диалога — в ООН и многосторонней системе в целом. Эти глобальные инициативы рассматривают переход к формальной экономике как процесс преобразований, который обеспечивает прогресс на пути к социальной справедливости, достойному труду и всеобщей социальной защите, в том числе посредством Страновых программ достойного труда и Рамочной программы ООН по сотрудничеству в области устойчивого развития. Эти инициативы содействуют многостороннему сотрудничеству и партнерству с международными финансовыми учреждениями для ускорения прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития.
73. МОТ также принимала участие в региональных партнерствах. Например, в сотрудничестве с ЭКЛАК ООН, Европейской комиссией и Латиноамериканским банком развития был создан стратегический альянс для разработки и реализации совместной программы под названием *Transition to the formal economy with an Emphasis on Increasing Productivity and Improving Working Conditions in Priority Economic Sectors in Latin America and the Caribbean* (Переход к формальной экономике с особым вниманием к повышению производительности и улучшению условий труда в приоритетных секторах экономики в странах Латинской Америки и Карибского бассейна).
74. На страновом уровне после реформы ООН и новой роли страновых групп ООН в координации мер вмешательства, разработанных агентствами ООН, МОТ совместно с координаторами-резидентами ООН начала проводить мероприятия по повышению осведомленности о руководящих принципах и политических основах, содержащихся в Рекомендации 204. МОТ играет важнейшую роль в страновых группах ООН в координации комплексных межведомственных мер вмешательства, принимаемых в интересах работников и экономических единиц неформальной экономики.



► Глава 2. Инновационные подходы и передовая практика

2.1. Предпосылки

75. Для эффективной и устойчивой борьбы с неформальной экономикой необходимо принять комплексный и последовательный подход. Уроки, извлеченные после принятия Рекомендации 204 в 2015 году, показывают, что для эффективности этого подхода необходимо принимать во внимание четыре ключевых условия: i) сочетание надлежащего управления, соответствующих законодательных рамок и системы регулирования с политической волей и приверженностью; ii) предоставление работникам и экономическим единицам неформальной экономики права на организацию, выражение мнения и представительство и инклюзивный социальный диалог; iii) создание благоприятной среды для устойчивых предприятий, чтобы сделать производительную и полную занятость реальностью; iv) улучшение условий труда и жизни посредством перехода к формальной экономике и обеспечения того, чтобы никто не был забыт.

2.1.1. Сочетание надлежащего управления, соответствующих законодательных рамок и системы регулирования с политической волей и приверженностью

76. Содействие переходу к формальной экономике часто требует принятия новых мер политики и реформ, в том числе институциональных реформ, способствующих повышению согласованности, мобилизации широкого круга участников и создания механизмов для совместной работы. Такие изменения требуют сильной политической воли и приверженности в осуществлении конкретных действий, а также выделения достаточных бюджетных ресурсов для содействия переходу к формальной экономике.

Надлежащие законодательные рамки и система регулирования

77. Обеспечение надлежащих законодательных рамок и системы регулирования предполагает принятие, пересмотр и обеспечение выполнения национального законодательства и нормативно-правовых актов или других мер для обеспечения того, чтобы все категории работников и экономические единицы имели надлежащий охват и защиту. Это может потребовать расширения сферы применения законодательства и предоставления надлежащего уровня правовой защиты всем работникам и экономическим единицам, независимо от размера предприятия, сектора, статуса занятости или договорных положений. Это также подразумевает гарантирование надлежащего исполнения принятого законодательства на практике. Обеспечение соблюдения законодательства требует надлежащим образом функционирующих институтов государственного управления и стимулов, а также эффективных механизмов сдерживания и систем обеспечения выполнения, включая надлежащим образом обеспеченные ресурсами, обладающие достаточным потенциалом и уполномоченные службы инспекции труда, социального обеспечения и налогообложения, полномочия которых в равной степени распространяются на все категории работников и рабочие места во всех секторах.



78. Надлежащие законодательные рамки и система регулирования должны устанавливать четкие, последовательные и осуществимые меры политики, законодательство и нормативно-правовые акты, чтобы обеспечить, что работники имеют соответствующие права и защиту, и создать благоприятную среду для устойчивого предпринимательства в целях содействия производительности, инклюзивному росту и производительной занятости. В этом отношении основным компонентом этой предпосылки является соблюдение международных трудовых норм, прежде всего основополагающих и директивных конвенций. Кроме того, законодательные рамки и система регулирования должны оставаться актуальными с течением времени и адаптироваться к меняющимся обстоятельствам, в частности для предотвращения информализации формальной экономики. Наконец, такая структура с большей вероятностью будет актуальной, справедливой, эффективной и устойчивой, если ее разработка и отслеживание ее применения будут основываться на социальном диалоге и эффективном участии организаций работодателей и работников.
79. Новые технологии, в том числе цифровые технологии, могут стать мощными инструментами для совершенствования и укрепления систем соблюдения нормативных требований. Наряду с другими факторами, они могут облегчить процедуры регистрации и обеспечения соблюдения и обеспечить эффективные механизмы сдерживания и обеспечения выполнения на основе искусственного интеллекта, интеллектуального анализа данных и взаимодействия баз данных различных национальных органов.

Институциональная подотчетность

80. Институциональная подотчетность зависит от таких факторов, как добросовестность, прозрачность, способность реагирования, справедливость в предоставлении услуг и инклюзивность структур управления. Все эти факторы способствуют повышению потенциала институтов по эффективной реализации и изменению жизни людей посредством справедливого применения мер политики и действенного и рационального использования ресурсов. Регулярный аудит, независимые оценки, надежные системы отслеживания и оценки воздействия, а также меры по борьбе с коррупцией помогают обеспечить институциональную добросовестность и укрепить доверие общественности к институтам. Кроме того, четкое и открытое информирование о преимуществах, требованиях и процессах, связанных с переходом к формальной экономике, способствует повышению прозрачности и укреплению механизмов соблюдения нормативных требований. Важно отметить, что институты могут эффективнее реализовывать политику и меры, включая меры вмешательства, с учетом реалий тех, кого неформальная экономика затрагивает напрямую или кто подвержен риску информализации, когда они активно взаимодействуют с работниками и работодателями, в том числе в неформальной экономике. Все эти факторы укрепляют доверие к органам власти и помогают устранять основные опасения, связанные с выходом из неформальной экономики.

Механизмы управления

81. Социальный диалог играет важную роль в обеспечении эффективной борьбы с неформальной экономикой и эффективного перехода к формальной экономике. Необходимо укреплять трехсторонние механизмы и поощрять трехсторонние консультации с организациями работодателей и работников для выявления и установления природы и характеристик неформальной экономики, подготовки планов действий и разработки целевой политики, ориентированной на конкретные группы работников или экономические единицы.



82. Разработка комплексных политических рамок, способных учитывать многообразие неформальной экономики и многочисленные движущие силы неформальной экономики и информализации, — некоторые из которых выходят за рамки сферы труда, — требует скоординированных действий между различными министерствами, уровнями правительства и другими государственными органами. Такие рамки также требуют активного участия соответствующих организаций работодателей и работников и проведения с ними подробных консультаций, а также надлежащего представительства субъектов неформальной экономики. Эффективная институциональная координация снижает риски фрагментации и укрепляет взаимодополняемость и согласованность. Опыт показывает, что министерства и государственные органы, отвечающие за труд, социальную защиту, развитие предпринимательства, финансирование, экономику, социальную помощь, развитие сельских районов, промышленность, а также социальную и солидарную экономику, вносят самый существенный вклад в процесс перехода к формальной экономике на государственном уровне и являются его основными участниками. В этом отношении они призваны играть ведущую роль в поддержке скоординированной разработки политики и стратегий. Улучшение координации требует, в частности, создания правовой основы сотрудничества между заинтересованными сторонами, что является важнейшим шагом для институционализации межправительственного координационного механизма.

Разработка основанной на фактических данных политики и повышение осведомленности

83. Всестороннее понимание характеристик неформальной экономики, ее коренных причин и препятствий в переходе к формальной экономике в национальном контексте, в том числе при необходимости для конкретных групп, имеет крайне важное значение для предоставления правительствам знаний, необходимых для разработки — посредством социального диалога — эффективной политики и программ по борьбе с неформальной экономикой и предотвращению ее распространения. Для этой цели можно использовать диагностические инструменты, экспресс-оценку, анализ влияния на рынок труда, обследования восприятия, типологию и другие методы для более глубокого понимания масштабов неформальной экономики, ее структуры и многообразия. Применение поведенческих наук также может способствовать дальнейшему расширению базы знаний и доказательной базы данных путем выявления основных психологических, социальных и экономических факторов, влияющих на поведение, связанное с неформальной экономикой⁵². Помимо этого, пространственный анализ может выявить географические закономерности распространения неформальной экономики и тем самым поддержать реализацию территориальных подходов для разработки путей перехода к формальной экономике.
84. Разработка основанной на фактических данных политики, в том числе путем отслеживания тенденций перехода к формальной экономике внутри стран и между ними, должна основываться на надежной инфраструктуре по сбору и анализу статистических данных о неформальной экономике в соответствии с рекомендациями Международной конференции статистиков труда в этой области.
85. Прочная доказательная база данных также способствует достижению консенсуса в отношении стратегий и может стимулировать коллективные действия. Более того, она также

⁵² Поведенческие науки признаны одной из пяти компетенций, которые, в соответствии с призывом Генерального секретаря ООН, необходимо развивать структурам ООН для решения задач будущего в рамках концепции «ООН 2.0»; см. ООН, «Руководство Генерального секретаря по поведенческим наукам», без даты.



является важнейшим средством формирования или укрепления политической воли и приверженности. Деятельность по повышению осведомленности, помимо указания на преимущества перехода к формальной экономике, также поощряет коллективное стремление разрабатывать и внедрять более обоснованные и эффективные решения.

2.1.2. Предоставление работникам и экономическим единицам неформальной экономики права на организацию, выражение мнения и представительство и инклюзивный социальный диалог

86. Вторая предпосылка заключается в предоставлении работникам и экономическим единицам права выражать свое мнение и защищать свои интересы при принятии решений, которые к ним относятся. Действительно, право на организацию, выражение мнения и представительство работников и экономических единиц в неформальной экономике имеет фундаментальное значение для поддержания эффективного социального диалога по вопросам неформальной экономики и играет решающую роль в обеспечении того, чтобы их опасения были должным образом услышаны и учтены при разработке и реализации политики.

Организация работников и экономических единиц неформальной экономики

87. Как указано в Рекомендации 204, работники и экономические единицы неформальной экономики пользуются правом на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров, включая право на создание организаций, федераций и конфедераций и вступление в них по своему выбору в соответствии с уставами соответствующих организаций. Обеспечение того, чтобы все субъекты неформальной экономики пользовались этими правами по закону и на практике, имеет крайне важное значение для реализации всех других основополагающих принципов и прав в сфере труда, а также для содействия переходу к формальной экономике.

Инклюзивный социальный диалог

88. Политические меры по борьбе с неформальной экономикой и содействию переходу к формальной экономике должны основываться на эффективном социальном диалоге. Необходимо учитывать мнение работников и экономических единиц неформальной экономики, поскольку эти меры непосредственно их затрагивают⁵³. Участие работников и экономических единиц неформальной экономики на раннем этапе разработки и реализации политики позволит усилить эффективность таких мер. Принимая во внимание роль представительных организаций работодателей и работников в институтах и процессах социального диалога, эти организации могут сыграть крайне важную роль в обеспечении учета мнений субъектов неформальной экономики. Как правило, это предполагает установление такими организациями отношений с субъектами неформальной экономики. На практике эти отношения могут принимать различные формы: иногда представительные организации работодателей и работников распространяют членство на субъектов неформальной экономики,

⁵³ Это признается, например, в отношении политики в области занятости в Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122): в ст. 3 предусматривается, что «представители кругов, заинтересованных в предполагаемых мерах, в частности представители работодателей и работников, привлекаются к консультациям в отношении политики в области занятости».



в других случаях — предоставляют услуги или формируют альянсы для решения конкретных проблем или использования определенных возможностей.

89. Представление интересов работников и экономических единиц неформальной экономики часто является проблемой для организаций работодателей и работников. Однако с учетом масштабов неформальной экономики в некоторых странах это также дает организациям возможность расширить свою членскую базу и способность выступать от имени всех работников и экономических единиц как в формальной, так и в неформальной экономике. С этой целью такие организации могут продемонстрировать преимущества членства, в том числе путем предоставления практических, материальных и доступных по цене услуг, которые отвечают потребностям работников и экономических единиц неформальной экономики, таким как доступ к социальным пособиям, рынкам, услугам по развитию предпринимательства, возможностям обучения и развития профессиональных навыков, а также участие в коллективных переговорах.
90. Социальная и солидарная экономика также может поддерживать эти усилия, поскольку работники и экономические единицы неформальной экономики могут вступать в новые или действующие организации. Существуют многочисленные примеры кооперативов, ассоциаций, обществ взаимного страхования, фондов, социальных предприятий, групп взаимопомощи и других структур, которые действуют в соответствии с ценностями и принципами социальной и солидарной экономики с целью защиты прав и интересов работников и экономических единиц. Эти модели могут помочь преодолеть разрыв между неформальной и формальной экономикой, предоставляя работникам и экономическим единицам неформальной экономики взаимодополняющие структуры, которые способствуют солидарности, взаимопомощи и совместному принятию решений.

2.1.3. Создание благоприятной среды для устойчивых предприятий, чтобы сделать производительную и полную занятость реальностью

91. Создание благоприятной среды для устойчивых предприятий имеет крайне важное значение для поддержки перехода от неформальной к формальной экономике и обеспечения прироста производительности, необходимого для увеличения дохода на душу населения и поощрения достойного труда для всех. Однако эти инициативы должны сопровождаться мерами по обеспечению того, чтобы работники и предприятия могли воспользоваться преимуществами перехода к формальной экономике при справедливом и устойчивом распределении выгод.

Структурные преобразования для содействия инклюзивному росту

92. Усилия по содействию переходу от менее производительных секторов, в которых, как правило, преобладает неформальная занятость, к более производительным видам деятельности, а также преобразования внутри сектора имеют крайне важное значение для снижения уровня неформальной занятости, создания производительных рабочих мест и стимулирования инклюзивного роста. Такие структурные преобразования особенно актуальны в некоторых контекстах и для определенных форм неформальной занятости. Их успешная реализация зависит от целого ряда взаимодополняющих мер⁵⁴, включающих сквозную

⁵⁴ Iyanatul Islam and Frédéric Lapeyre (eds), *Transition to Formality and Structural Transformation: Challenges and Policy Options* (ILO, 2020).



макроэкономическую, промышленную, отраслевую, образовательную, инвестиционную и торговую политику, а также политику развития производственного потенциала, содействующую переориентации экономической деятельности и производства в сторону более высокопроизводительных секторов экономики и модернизации приоритетных секторов. Необходимы взаимодополняющие меры по продвижению гендерных аспектов и инклюзии, в том числе за счет обеспечения широкого и справедливого доступа к цифровой и финансовой инфраструктуре, возможностям развития профессиональных навыков, улучшению условий труда и социальной защиты, чтобы создать экосистему, которая способствует повышению производительности позволяет работникам использовать новые возможности, предлагаемые формальной экономикой.

Благоприятная среда для устойчивых предприятий

93. Упрощение нормативных процедур, систем соблюдения нормативных требований и налоговых режимов, а также укрепление нефинансовых преимуществ управления формальными предприятиями снижают барьеры для перехода к формальной экономике и предотвращают информализацию формальных предприятий. Эти меры также необходимы для создания среды, в которой неформальные экономические единицы будут заинтересованы в переходе к формальной экономике и использовании средств повышения производительности, таких как технический прогресс и более широкий доступ к цепочкам поставок. Это особенно важно для модернизации микро- и малых предприятий, поддержки развития устойчивых цепочек поставок и участия в них⁵⁵. Для предприятий это также является способом повышения конкурентоспособности, внедрения инноваций и обеспечения роста, а также инициирования структурных преобразований и содействия доступу к более широким экономическим и социальным преимуществам, которые предоставляет формальная экономика.
94. Доступ к качественным и доступным услугам в области развития предпринимательства, профессиональных навыков и финансовых услуг, а также диалог и координация на отраслевом уровне являются ключевыми элементами в установлении конструктивных связей между предприятиями и уровнями политики для устойчивого роста производительности. Разработка и внедрение новых технологий не только гарантируют рост производительности и содействуют переходу к формальной экономике за счет упрощения и оптимизации процедур регистрации и обеспечения соблюдения нормативных требований (для экономических единиц и работников), но и могут облегчить доступ к цепочкам поставок, улучшить условия труда, создать новые рыночные возможности и стимулировать более высокие темпы роста и устойчивое развитие, особенно в голубой или зеленой экономике.
95. Рост производительности обусловлен сложной динамикой широкого спектра факторов не только на национальном и отраслевом уровнях, но и на уровне предприятий. Создание благоприятного цикла между производительностью и достойным трудом (в рамках которого более высокая производительность приводит к улучшению условий труда и более высокому доходу на душу населения, что, в свою очередь, повышает производительность) имеет крайне важное значение для достижения социальной справедливости. Чтобы содействовать достойному труду, экосистема, способствующая повышению производительности, должна сопровождаться основанными на социальном диалоге мерами, которые



⁵⁵ Международное производство товаров все чаще организуется через цепочки поставок. К 2020 г. до 70% международной торговли включало участие нескольких стран в производстве одного продукта. Однако страны с высоким уровнем неформальной экономики не могут в полной мере воспользоваться преимуществами этих цепочек поставок. ОЭСР, *Informality and Globalisation*, 116.

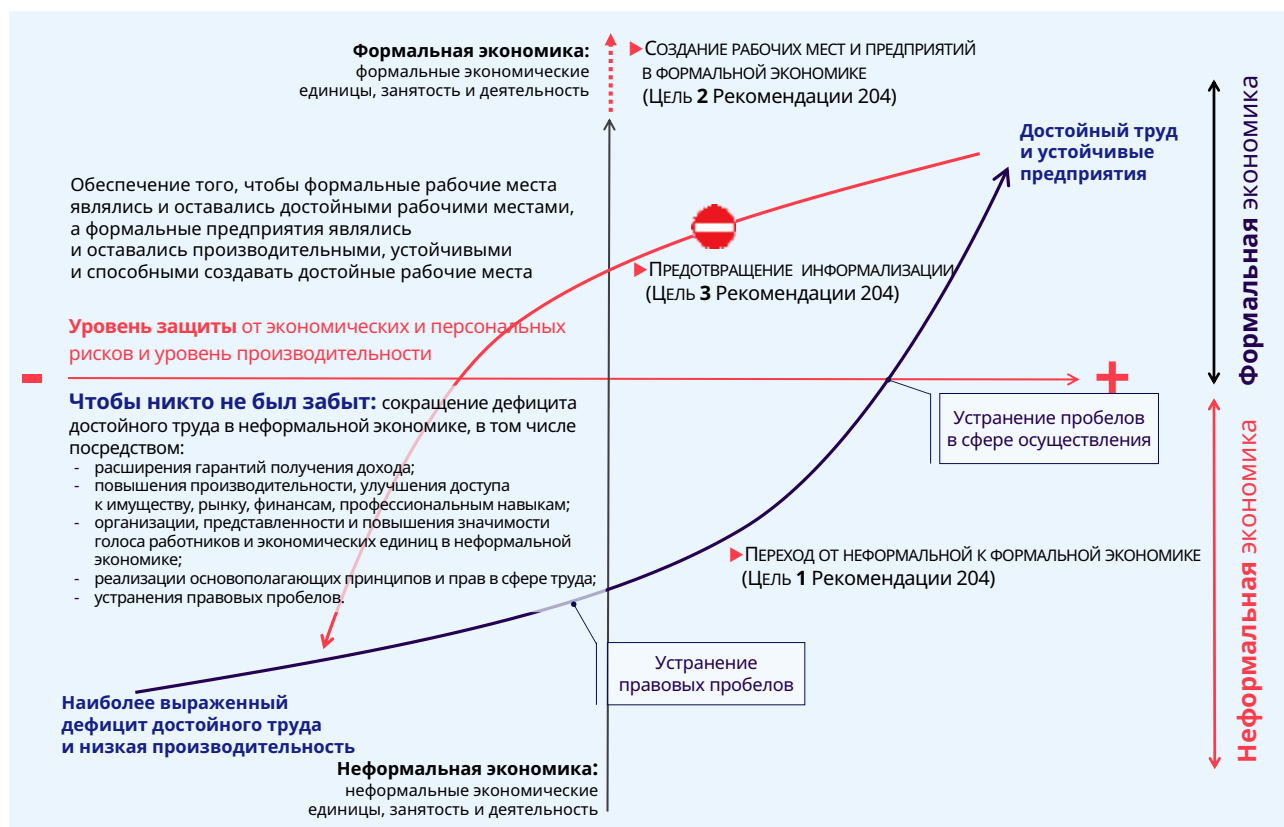
обеспечивают справедливое распределение выгод, особенно среди уязвимых работников и маргинализированных групп общества. Это также требует признания существующих прав собственности определенных экономических единиц и предоставление им средств для их надлежащего оформления.

2.1.4. Улучшение условий труда и жизни посредством перехода к формальной экономике и обеспечение того, чтобы никто не был забыт

96. Переход к формальной экономике является одним из условий достижения отдельных ключевых результатов, таких как доступ к достойному труду. Однако многие субъекты неформальной экономики не могут реалистично рассматривать возможность перехода к формальной экономике в краткосрочной перспективе. Обеспечение того, чтобы никто не был забыт, означает признание, что в отношении определенных категорий работников, которые слишком далеки от формальной занятости, приоритетной задачей является срочное устранение наиболее серьезного дефицита достойного труда, с которым они сталкиваются. Сокращение такого дефицита и устранение других видов уязвимости, таких как отсутствие гарантий получения дохода, создаст благоприятные условия для перехода к формальной экономике. Например, доступ к базовой социальной защите работников неформальной экономики сокращает вероятность того, что они столкнутся с бедностью, отсутствием гарантий получения дохода и исключением из сферы охвата медицинскими услугами, что позволит им отойти от повседневных механизмов выживания, воспользоваться возможностями получения дохода и инвестировать в долгосрочные стратегии, которые чаще всего требуются при переходе к формальной экономике.
97. На рисунке 3 показаны различные ситуации работников и экономических единиц с точки зрения формальной и неформальной экономики, а также соответствующих уровней защиты и производительности. На рисунке выделены возможные траектории развития: от критической ситуации, характеризующейся наиболее выраженным дефицитом достойного труда, уязвимостью и низкой производительностью в неформальной экономике (внизу слева), до оптимальной ситуации, для которой характерны достойный труд и устойчивые предприятия в формальной экономике (вверху справа).
98. Сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике особенно важно для тех, кто наиболее уязвим к самому серьезному дефициту достойного труда, включая женщин, молодежь, мигрантов, пожилых людей, коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом или пострадавших от ВИЧ/СПИДа, лиц с ограниченными возможностями, домашних работников и фермеров, ведущих натуральное хозяйство. Дефицит достойного труда, который необходимо устранить, может различаться в зависимости от группы работников и их обстоятельств. Например, в некоторых случаях необходимо устранить системную дискриминацию, которая ограничивает доступ к формальной занятости, увековечивает циклы неблагополучия и препятствует экономической мобильности и доступу к возможностям достойного труда.



► **Рисунок 3. Улучшение условий жизни и труда посредством перехода к формальной экономике и в качестве фактора, содействующего переходу к формальной экономике**



99. Аналогичным образом возможности некоторых микро- и малых предприятий по переходу к формальной экономике в долгосрочной перспективе могут быть расширены за счет устранения некоторых основных препятствий на пути прогресса, таких как отсутствие доступа к имуществу и безопасной производственной среде, а также за счет других факторов, содействующих повышению производительности при осуществлении деятельности в неформальной экономике.
100. Основополагающие принципы и права в сфере труда распространяются на всех. Реализация этих прав на практике не может и не должна зависеть от перехода к формальной экономике, а, напротив, должна поддерживать и облегчать этот переход. На любом этапе перехода к формальной экономике работники и экономические единицы должны иметь возможности для организации с целью коллективной защиты своих интересов, что имеет крайне важное значение для достижения прогресса.
101. В конечном счете речь идет в первую очередь о том, чтобы формальные рабочие места были и оставались достойными, а устойчивость формальных предприятий обеспечивалась за счет повышения их производительности и добросовестной конкуренции. Эти две всеобъемлющие цели входят в число ожидаемых результатов перехода к формальной экономике и служат стимулами для такого перехода. Напротив, дефицит достойного труда в формальной экономике стимулирует распространение неформальной занятости.

2.2. Инновационные подходы и передовая практика

- 102.** Ряд инновационных подходов и передовая практика, наблюдаемые в последнее время на страновом уровне, могли бы способствовать ускорению перехода экономических единиц, работников и связанных с ними видов деятельности от неформальной к формальной экономике. В этом отношении целесообразно привести несколько примеров, иллюстрирующих три категории выявленных инновационных подходов⁵⁶: i) подходы, направленные на практическую реализацию отдельных аспектов, указанных в Рекомендации 204, которые еще не были должным образом учтены; ii) подходы, которые приобрели большую значимость после принятия Рекомендации 204; iii) подходы, которые МОТ еще не использовала в достаточной степени.
- 103.** Вместо составления исчерпывающего перечня необходимо сохранить выбранные практики и тематические области, отражающие многообразие неформальной экономики, посредством различных возможных способов действия в региональном контексте. Подход может быть инновационным в одних странах, но не обязательно он будет считаться инновационным в других. Многочисленные примеры передовой практики, как правило, направлены на интеграцию мер вмешательства, объединяющих несколько направлений политики, в том числе в рамках подходов, ориентированных на конкретные категории работников, экономические единицы или сектора. Другие страны основное внимание уделяют более целенаправленным мерам. В то время как некоторые из приведенных примеров можно отнести к разным темам, каждый из них представлен под заголовком, наиболее соответствующим его теме.

2.2.1. Усиление политической приверженности, укрепление доверия и продвижение культуры перехода к формальной экономике

- 104.** Сильные институты государственного управления имеют крайне важное значение для эффективной разработки политики, поскольку они способствуют содержательному социальному диалогу и доверию к государственным институтам, а также обеспечивают справедливость, устойчивость и фактологическую обоснованность политики. Наряду с усилиями по повышению осведомленности о доказанных преимуществах перехода к формальной экономике, сильные институты государственного управления могут способствовать формированию культуры перехода.

⁵⁶ МОТ, *Повестка дня Международной конференции труда*, GB.347/INS/2/1, Приложение I, раздел 3.



Трехсторонний социальный диалог и стратегии перехода к формальной экономике

105. Одним из важнейших средств обеспечения политической приверженности продвижению культуры перехода к формальной экономике является разработка соответствующих стратегий, результатом которых становятся конкретные и обеспеченные достаточными ресурсами планы действий с соответствующими механизмами отслеживания и оценки. Подобные стратегии были разработаны в ряде стран, включая Камбоджу, Коста-Рику, Кот-д'Ивуар, Доминиканскую Республику, Грецию⁵⁷, Кыргызстан, Непал, Сенегал⁵⁸ и Вьетнам. Некоторые страны, например Уругвай, прокладывают путь к формальной экономике посредством последовательных и взаимодополняющих мер политики, составляющих комплексный подход (см. вставку 2).

► Вставка 2. Комплексная политика Уругвая по содействию переходу к формальной экономике

На протяжении более двух десятилетий Уругвай решительно поддерживает переход работников и экономических единиц к формальной экономике посредством реализации широкого спектра комплексных и взаимодополняющих мер.

В 2009 году Законом № 18.566 о **коллективных переговорах** были созданы Высший трехсторонний совет и отраслевые советы по заработной плате, а также было положено начало двусторонним переговорам. Уровень соблюдения соглашений, достигнутых в рамках советов по заработной плате, был высоким.

В 2007 году была проведена **реформа налогового законодательства**, которая привела к обеспечению большего равенства, повышению эффективности, стимулированию инвестиций и созданию рабочих мест. Кроме того, взносы на социальное обеспечение были унифицированы во всех секторах экономики.

В 2008 году был реализован ряд реформ, направленных на расширение **социальной защиты** уязвимых групп населения и содействие сохранению рабочих мест в периоды экономических спадов, в том числе посредством внесения изменений в программу страхования по безработице. Эти реформы способствовали переходу работников к формальной экономике и одновременно предотвращению распространения неформальной занятости, особенно среди низкооплачиваемых работников.

На протяжении нескольких лет также были реализованы различные инициативы по переходу некоторых **уязвимых групп работников**, в частности домашних работников и независимых предпринимателей, к формальной экономике. Домашние работники были включены в процесс коллективных переговоров, и был принят закон, регулирующий условия их труда (в частности, рабочее время, периоды отдыха, страхование по безработице, выходное пособие).

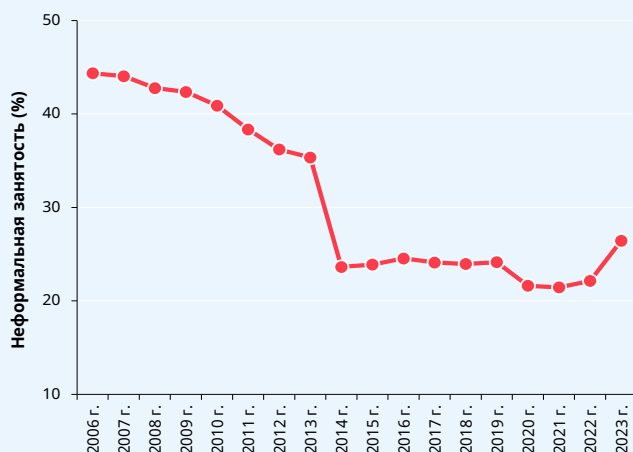
В 2001 году был введен **упрощенный режим налогообложения и взносов** под названием Monotributo, призванный включить уличных торговцев в формальную систему. В 2007 году законодательно было установлено включение в сферу налогообложения секторов с низкими доходами и малых экономических единиц, включая самозанятых. Кроме того, в 2011 году была введена в действие новая программа по интеграции наиболее уязвимых групп населения в формальную экономику (Monotributo Social). К концу 2023 года к программе Monotributo присоединились более 55 000 работников, что составляет около 4,2% от общего числа лиц, уплачивающих взносы в систему социального обеспечения.



⁵⁷ MOT, *Roadmap for Fighting Undeclared Work: A 3 Year Plan for Fighting Undeclared Work*, 2016.

⁵⁸ Правительство Сенегала, *Stratégie nationale intégrée de formalisation de l'économie informelle (SNIFEI) et Plan d'actions opérationnel de transformation du secteur informel (PAOTSI): SNIFEI 2022-2026*, 2022.

► **Изменение доли неформальной занятости в Уругвае (2006–23 гг.)**



В период с 2000 по 2014 год уровень неформальной занятости стремительно снижался — с почти 45% до примерно 25%. Затем он оставался стабильным до 2019 года, после чего снова продолжил снижаться. К 2022 году доля неформальной занятости составила 22,1% от общей занятости, что стало самым низким показателем в Латинской Америке. Однако в 2023 году был зарегистрирован значительный рост неформальной занятости, который заслуживает дальнейшего изучения.

Источник: расчеты МОТ, основанные на непрерывном обследовании домохозяйств.

Источники: МОТ/FORLAC, *Reduction of informal employment in Uruguay: policies and outcomes*, 2014; Verónica Amarante and Marcela Gómez, *El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo* (UNECLAC, 2016); Asesoría General en Seguridad Social, *Monotributo en Uruguay: Actualización*, 2024.

106. Наиболее эффективными и устойчивыми подходами являются те, разработка и реализация которых осуществляются под контролем трехсторонней структуры, представляющей мнения и интересы субъектов сферы труда, в том числе в неформальной экономике. Например, в 2021 году во Вьетнаме была создана рабочая группа, состоящая из различных заинтересованных сторон, включая представителей правительства, социальных партнеров, научного сообщества и неправительственных организаций, в целях координации усилий по переходу к формальной экономике. Аналогичным образом в Зимбабве была создана техническая рабочая группа по неформальной экономике, объединившая 40 представителей правительства, частного сектора, научного сообщества, исследовательских институтов, организаций работников и работодателей, а также ассоциаций неформальной экономики, с целью улучшения координации действий в рамках национальной стратегии по переходу к формальной экономике и содействия инклюзивному управлению. В Сенегале создание на основании указа правительства руководящего и технического комитетов позволило 71 субъекту принять участие в разработке комплексной национальной стратегии по переходу к формальной экономике. В состав руководящего комитета входят представитель Администрации президента, девять представителей отраслевых министерств, ключевые социальные партнеры и представители организаций неформальной экономики.
107. В Доминиканской Республике был создан трехсторонний исполнительный совет под руководством министерства труда при участии других министерств и ключевых ведомств в целях осуществления надзора за ходом экспериментальной реализации государственной стратегии по содействию переходу к формальной экономике. Целью данной стратегии является преобразование принципов, изложенных в Рекомендации 204 МОТ, в практический инструмент, призванный облегчить разработку и реализацию стратегий по переходу к формальной экономике.
108. В других странах, например в Коста-Рике, Греции, Непале и Южной Африке, стратегии перехода к формальной экономике разрабатывались путем использования существующих трехсторонних механизмов для обеспечения надзорных функций. Так, в Непале Центральный консультативный совет по труду — официальный национальный механизм трехстороннего



диалога по вопросам труда и занятости — сыграл решающую роль в реализации текущего национального плана действий по переходу к формальной экономике, принятого в 2023 году (см. вставку 3). Аналогичным образом в Южной Африке была создана рабочая группа под эгидой национального трехстороннего совета по экономическому развитию и труду для изучения проблемы неформальной занятости.

► **Вставка 3. Национальный план действий Непала по переходу к формальной экономике**

Национальный план действий Непала по переходу к формальной экономике — это инициатива, направленная на решение проблем, с которыми сталкиваются работники и экономические единицы при переходе от неформальной к формальной экономике, с особым вниманием к женщинам. Министерство труда, занятости и социального обеспечения учредило трехстороннюю рабочую группу, в состав которой вошли представители организаций работодателей и работников, различных министерств (включая министерство промышленности, торговли и снабжения и министерство финансов), национальной плановой комиссии и национального статистического управления, в целях проведения диагностического исследования неформальной экономики. Исследование послужило основой для разработки под руководством трехсторонней рабочей группы национальной стратегии и плана действий, в которых было представлено определение 18 основных и 52 вспомогательных направлений деятельности. В дополнение к исследованию был принят ряд реформ и мер по облегчению доступа к социальной защите, особенно для работников неформальной экономики. В результате в системе социального обеспечения было зарегистрировано более 660 000 новых работников.

В настоящее время трехсторонняя рабочая группа разрабатывает национальную стратегию по переходу к формальной экономике.

Источник: MOT, “Background paper on Innovative Approaches to Formalization”, ILO Asia and the Pacific Tripartite Regional Knowledge Sharing Forum, box 7, готовится к публикации.

Важность политики, основанной на фактических данных

109. Усилия по расширению доказательной базы данных для мер политики и программ, способствующих переходу к формальной экономике, принимают различные формы. Все большее число стран учитывают критерии, рекомендованные резолюцией о статистике неформальной экономики, принятой 21-й Международной конференцией статистиков труда, в своих национальных обследованиях, в частности в обследованиях рабочей силы или эквивалентных обследованиях домохозяйств. Несмотря на то что частота проведения обследований в значительной степени зависит от страны, в 2015 году среди стран, предоставивших свои микроданные в МОТ, 85 стран смогли выявить работников, занятых в неформальном секторе. К 2024 году число таких стран превысило 130. Эти данные о неформальной занятости гармонизированы и, следовательно, позволяют проводить сравнения между странами и регионами.
110. Обследования и перепись на уровне предприятий одинаково важны для поддержки и отслеживания перехода экономических единиц к формальной экономике. Как правило, такие обследования не столь многочисленны, и они проводятся реже, но в последнее время они стали использоваться в ряде стран, включая Чили, Колумбию, Индию, Кению, Малайзию, Мексику, Монголию и Вьетнам. Важно отметить, что, учитывая преобладание микропредприятий в неформальной экономике, некоторые страны, в основном в Латинской Америке (например, Многонациональное Государство Боливия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Мексика и Перу), провели целевые обследования предприятий меньшего размера. Другие страны, такие как Чили, Колумбия, Коста-Рика, Малайзия и большинство франкоязычных



стран Африки, провели обследования (включая смешанные обследования в Африке), специально нацеленные на неформальные экономические единицы.

111. Страны часто прибегают к проведению экспресс-оценок, особенно в периоды кризиса. Во время пандемии COVID-19 основное внимание в рамках таких оценок⁵⁹ было сосредоточено на изучении конкретных вопросов, которые, как правило, не охватываются традиционными инструментами обследований, например последствий пандемии на отраслевом уровне. Такие обследования проводились в Кот-д'Ивуаре, Индии, Монголии⁶⁰, Непале, Сенегале⁶¹ и Того.
112. С учетом сложной и многогранной природы неформальной экономики были проведены комплексные и основанные на широком участии диагностические обследования, объединяющие количественную и качественную информацию и включающие более глубокий анализ причин и движущих сил неформальной экономики, часто с целью содействия достижению консенсуса между различными заинтересованными сторонами и принятия первого шага к разработке скоординированной и комплексной стратегии. Так, в Непале⁶² и Сенегале⁶³ в рамках инклюзивного диагностического процесса и всеобъемлющего отчета были выявлены и проанализированы масштабы, многообразие, последствия, факторы, характеристики, причины и обстоятельства неформальной экономики, что привело к разработке национальной стратегии и плана действий. В одних странах проводилась комплексная оценка неформальной экономики (в частности, в Таджикистане и Зимбабве), в то время как в других основное внимание уделялось конкретным секторам (например, в Алжире, Кот-д'Ивуаре, Гондурасе, Ливане⁶⁴, на Мадагаскаре и оккупированной палестинской территории), отдельным формам неформальной экономики (например, неформальному сектору в Камеруне⁶⁵ и недекларируемому труду в Греции⁶⁶) или категориям работников (в частности, домашним и надомным работникам в Пакистане, а также работникам в общинах беженцев, в принимающих странах и на предприятиях в Уганде⁶⁷). МОТ также все чаще использует поведенческие науки для диагностики поведенческих факторов формальной и неформальной занятости (например, в Аргентине, Колумбии, Гватемале и Замбии).

Инициативы, связанные с «электронным» переходом к формальной экономике

113. Технологии играют все более важную роль в различных аспектах процессов перехода к формальной экономике. Правительства, в частности, используют цифровые технологии для повышения административной эффективности государственной политики и процедур с целью содействия переходу к формальной экономике посредством так называемых

⁵⁹ МОТ, *Rapid Assessment of the Impact of COVID-19 on Enterprises and Workers in the Informal Economy in Developing and Emerging Countries: Guidelines*, 2020.

⁶⁰ МОТ, Министерство труда и социальной защиты Монголии и Научно-исследовательский институт труда и социальной защиты населения, *The State of Informal Employment in Mongolia: Survey Report*, 2021.

⁶¹ МОТ, *Etude de l'impact de la Covid-19 sur les entreprises et travailleurs de l'économie informelle au Sénégal*, 2020.

⁶² МОТ, *Diagnostic Report on the Extent, Circumstances, Causes, Factors and Nature of Informality in Nepal*, 2022.

⁶³ МОТ, *Diagnostic de l'économie informelle au Sénégal*, 2020.

⁶⁴ МОТ, *Diagnostic Analysis of Informality in Agriculture, Agri-Food, and Construction*, 2024.

⁶⁵ МОТ, *Diagnostic sur la formalisation des entreprises et de leurs travailleurs au Cameroun*, 2017.

⁶⁶ МОТ, *Diagnostic Report on Undeclared Work in Greece*, 2016.

⁶⁷ МОТ, *Diagnosis on Informality in Targeted Intervention Areas of the PROSPECTS Programme in Uganda*, 2021.



стратегий «электронного» перехода⁶⁸. Инициативы, связанные с «электронным» переходом к формальной экономике, могут принимать различные формы, в том числе:

- а) инициативы по повышению вероятности обнаружения, такие как содействие процедурам электронной регистрации работников и предприятий, улучшению инструментов анализа данных для выявления и предотвращения случаев неформальной занятости и несоблюдения, внедрению идентификационных смарт-карт, электронных инструментов подачи жалоб, уведомлений на основе данных (концепция «подталкивания») и сертифицированных кассовых аппаратов;
- б) инициативы, направленные на содействие формальной деятельности и расширение ее преимуществ, такие как упрощение перехода к формальной экономике за счет использования электронной регистрации предприятий и работников, предварительного заполнения налоговых деклараций, использования бизнес-счетов для упрощения уплаты налогов, а также онлайн-калькуляторов налогов и онлайн-инструментов оценки налогового поведения, проведения «чековой лотереи», использования мер стимулирования, направленных на поощрение электронных платежей и сдерживание или ограничение наличных платежей, а также социальной маркировки электронных инициатив, нацеленных на стимулирование покупок товаров и услуг в формальном секторе экономики;
- с) образовательные инициативы и инициативы по повышению осведомленности, такие как анонсируемые в электронном виде консультационные проверки, использование приложений для обмена сообщениями в социальных сетях для предоставления консультаций и поддержки, а также приложений, позволяющих гражданам оценить последствия их участия в неформальной экономике, моделирование пособий по социальному обеспечению, а также ряд видеороликов в Интернете, фильмов в виртуальной реальности, интерактивных игр и тестов, направленных на информирование поставщиков или покупателей о преимуществах формальной экономики и реальных издержках неформальной экономики⁶⁹.

Приведенные ниже примеры иллюстрируют некоторые способы использования технологий для повышения уровня соблюдения нормативных требований.

- 114.** Правительства, обеспечивающие большую прозрачность цифровых финансовых транзакций, могут содействовать переходу к формальной экономике. Например, внедрение цифровых методов выплаты заработной платы — посредством банковских переводов, платформ мобильных платежей или предоплаченных карт — и цифровизация процессов расчета заработной платы также могут способствовать переходу к формальной экономике, особенно среди микро-, малых и средних предприятий (ММСП). Глобальный центр цифровой оплаты труда в целях обеспечения достойного труда МОТ в сотрудничестве с организациями работодателей Индонезии, Перу и Филиппин провел изучение того, каким образом оптимизация цифровых систем расчета и выплаты заработной платы может способствовать переходу к формальной занятости и увеличению объема взносов в систему социального страхования на уровне предприятий⁷⁰. В Индии правительственные инициативы, направленные на продвижение индивидуальной идентификации, цифровых платежных систем и доступа работников к недорогим банковским и финансовым услугам, подчеркивают роль, которую

⁶⁸ Juan Chacaltana, Fernanda Bárcia de Mattos and Juan Manuel García, *New Technologies, e-Government and Informality*, ILO Working Paper 112, 2024, 11.

⁶⁹ Colin C. Williams, *Formalization of the Informal Economy: An e-Government Approach* (SpringerBriefs in Economics, Springer, 2023).

⁷⁰ Для более подробной информации см. МОТ, *“Global Centre on Digital Wages for Decent Work”*.



государственная политика может играть в использовании цифровых систем оплаты труда для повышения прозрачности и эффективности и, возможно, ускорения перехода к формальной занятости⁷¹. Аналогичным образом в Вануату министерство финансов и экономического управления внедрило систему оплаты членских взносов (M-Vatu) на основе мобильного приложения с целью облегчения доступа к социальному обеспечению.

115. Особого внимания заслуживает то, каким образом технологии помогают оптимизировать инспекцию труда и выявлять случаи недекларируемого труда. Эта проблема вызывает особую обеспокоенность в Европе и Центральной Азии. Европейская платформа по борьбе с недекларируемым трудом направлена на обмен передовым опытом между европейскими странами, в частности национальными стратегиями на основе межминистерского или межведомственного подхода по борьбе с мошенничеством и недекларируемым трудом (например, во Франции и Норвегии), алгоритмами для отправки целевых уведомлений предприятиям, которые предположительно нарушают трудовое законодательство (например, в Испании), результатами прогнозного моделирования (например, в Албании, Бельгии и Норвегии) и протоколами информационных горячих линий (например, в Ирландии).
116. В Испании в целях борьбы с недекларируемыми и скрытыми трудовыми отношениями используются механизмы сопоставления данных, в частности масштабные сравнения данных, зарегистрированных в разных источниках, включая налоговую службу и казначейство социального обеспечения. В 2018 году трудовая инспекция разработала инструмент по борьбе с мошенничеством, который с помощью анализа данных и комплексных баз данных выявляет признаки мошенничества и отмечает их в целях применения соответствующих мер в будущем. Проверка проводится в два этапа: сначала предполагаемым нарушителям трудового законодательства направляется уведомление (в том числе в части, касающейся недекларируемого труда), и, если предприятие на него не отвечает, в отношении такого предприятия может быть проведена проверка. В период с 2021 по 2024 год более 830 000 трудовых договоров были преобразованы в бессрочные. Почти в двух третях случаев было достаточно уведомления. Кроме того, было официально оформлено около 77 000 трудовых отношений, в результате чего было возвращено более 1 млрд евро. В настоящее время министерство труда работает над добавлением новых функций с использованием искусственного интеллекта для усиления инструмента по борьбе с мошенничеством с помощью дополнительных данных.
117. Аналогичным образом инспекция труда Албании использует сложный и интерпретируемый метод машинного обучения (ассоциативную классификацию) для планирования действий по борьбе с недекларируемым трудом. Недавняя оценка показала, что, по сравнению с предыдущими методами, данный метод повышает точность обнаружения случаев недекларируемого труда на 30%.
118. В Республике Корея применение анализа данных в информационных и цифровых системах, используемых государственной электронной службой регистрации заявлений и информационной системой инспекции труда, позволило принимать обоснованные и более точные решения относительно выбора рабочих мест для проверки⁷².
119. В Аргентине приложение Digital Inspector⁷³ позволяет инспекторам идентифицировать работников и работодателей любого предприятия в режиме реального времени, проверять



⁷¹ См. MOT, *Scaling Up Digital Wages: Lessons and Challenges from India's Enabling Environment*, 2024.

⁷² Sriani Kring and Sara Elder, *Digital Solutions and Formalization: E-formalization Case Study on the Republic of Korea* (ILO, 2022), 15.

⁷³ См. MOT, *"Digital inspector (INDI) in Argentina"*, 2019.

историю трудоустройства, выявлять нарушения и применять санкции за несоблюдение законодательства. В случае неуплаты взносов приложение отправляет уведомление с указанием предполагаемой суммы задолженности и штрафа. Инновационный элемент использования цифрового приложения в работе инспекции труда заключается в автоматизации и централизации всего процесса проверки, что значительно сокращает затраты и сроки обработки — от уведомления до получения результатов. Приложение также позволяет увеличить количество проверок и повышает эффективность и результативность регулирования статуса занятости работников в Аргентине.

Кампании по повышению осведомленности

- 120.** Кампании по повышению осведомленности о преимуществах перехода к формальным трудовым отношениям могут способствовать продвижению и поддержке разработки и внедрения стратегий, а также содействовать обмену знаниями и проведению просветительской деятельности. Некоторые страны приняли всеобъемлющий подход в этой области. Так, в Таджикистане действует передвижной театр с лозунгом «Выйди из тени! Работай официально!». Мероприятия по повышению осведомленности о Рекомендации 204 изначально были довольно широкими, но затем стали носить более целенаправленный характер, с тем чтобы ориентироваться на конкретные мероприятия и меры вмешательства. Например, в Афганистане, Пакистане, на Филиппинах и в Сьерра-Леоне были проведены общенациональные кампании по обучению предпринимателей преимуществам перехода к формальным трудовым отношениям и связанным с ним процессам. Другие страны, такие как Бангладеш, Республика Корея и Сингапур, сотрудничают с малыми предприятиями для повышения осведомленности о преимуществах формальных трудовых отношений для граждан и общества. В других случаях усилия по повышению осведомленности были сосредоточены на работниках определенных секторов (например, кожевенное производство в Сенегале, строительство в Кыргызстане и домашний труд⁷⁴ в таких странах, как Аргентина, Бразилия, Мексика, Парагвай, Южная Африка, Уругвай и Замбия), других конкретных категориях работников (например, беженцы в Турции) и конкретных формах неформальной занятости (например, недекларируемый труд в Греции, Латвии и Нидерландах). Глобальная коалиция за минимальные уровни социальной защиты, в которую входят более 130 членов, представляющих профсоюзы и гражданское общество, выступает за распространение социальной защиты на работников неформальной экономики в качестве средства достижения инклюзивного, справедливого и устойчивого развития⁷⁵.
- 121.** В рамках проекта «Социальный диалог по переходу к формальным трудовым отношениям и трудоустройству в странах южного соседства» (SOLIFEM) МОТ и Федерация промышленных предприятий Египта объявили конкурс под названием «Признание устойчивых предприятий — лидеров перехода к формальным трудовым отношениям в Египте». В рамках данной инициативы поощряются предприятия, которые успешно интегрировали переход к формальным трудовым отношениям и устойчивое развитие в свою основную деятельность и пресекают неэтичную практику, которая зачастую характеризует неформальные формы организации труда.

⁷⁴ МОТ, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 213–214.

⁷⁵ Для более подробной информации см. www.socialprotectionfloorscoalition.org.



Будущие направления деятельности

122. Во многих странах по-прежнему отсутствуют комплексные стратегии и скоординированные механизмы обеспечения соблюдения, необходимые для решения проблемы неформального труда и поддержки перехода к формальной экономике. Например, можно было бы развивать и укреплять трехсторонние структуры, способные контролировать и координировать усилия по переходу к формальным трудовым отношениям. Важно создавать сильные и организованные трехсторонние структуры, которые могут обеспечить координацию и согласованность между различными уровнями правительства, а также сотрудничество между соответствующими агентствами и органами власти. В этом отношении было бы также целесообразно создать правовую основу для данного координационного механизма.
123. В слишком многих странах по-прежнему отсутствует инфраструктура для сбора данных о неформальной занятости, необходимых для принятия политических решений на основе фактических данных и отслеживания прогресса. Этим странам рекомендуется принимать меры по укреплению статистической основы своих действий, аналитического потенциала и способности отслеживать прогресс и оценивать результативность своих усилий. В то же время им следует поощрять регулярное взаимодействие между поставщиками и пользователями данных, включая лиц, ответственных за разработку политики. Сопутствующие преимущества будут выходить далеко за рамки выгод от перехода к формальной экономике. Странам также рекомендуется не только проводить диагностические исследования неформальной экономики, но и гарантировать их воплощение в стратегиях, целенаправленной политике и мерах вмешательства, учитывающих многообразие неформальной экономики.
124. С точки зрения реализации многого еще предстоит достичь. Для обеспечения устойчивости мер по переходу к формальной экономике необходимо направить финансовые и людские ресурсы на создание и поддержание эффективных механизмов реализации, способных поддерживать длительные и сложные процессы перехода к формальной экономике, которые зачастую превышают продолжительность политического мандата. Во многих случаях потребуется укрепление институционального потенциала для разработки и предоставления качественной поддержки и услуг.
125. Наконец, несмотря на то что новые технологии, в частности цифровизация и искусственный интеллект, открывают огромные возможности, способные произвести революцию в системах соблюдения и обеспечения выполнения нормативных требований, сохраняются проблемы, связанные с инфраструктурными ограничениями, отсутствием экспертных знаний в области искусственного интеллекта и проблемами конфиденциальности данных. В этом отношении лицам, ответственным за разработку политики, необходимо инвестировать в улучшение цифрового доступа, обучение, эффективное управление и инфраструктуру, чтобы в полной мере использовать эти инструменты и одновременно снижать связанные с ними риски. Кампании по повышению осведомленности должны сопровождаться устранением других поведенческих барьеров, препятствующих формальной занятости. Это укрепит доверие к институтам и будет способствовать усилению подотчетности и эффективности перехода к формальным трудовым отношениям.



2.2.2. Организация, право голоса и представительство работников и экономических единиц неформальной экономики, а также содействие доступу к эффективному социальному диалогу

Общие соображения

126. Необходимы инновационные подходы для обеспечения того, чтобы работники и экономические единицы неформальной экономики имели право голоса в политике и программах, направленных на решение проблемы неформальной экономики и поддержку перехода к формальной экономике. В этом отношении представительные организации работодателей и работников могут играть ключевую роль, представляя интересы субъектов неформальной экономики в процессах социального диалога для обеспечения инклюзивного принятия решений, основанного на широком участии.
127. Рекомендация 204 призывает компетентные органы реализовать положения данной рекомендации посредством использования «трехсторонних механизмов с полноправным участием наиболее представительных организаций работодателей и работников, которые должны насчитывать в своих рядах, в соответствии со своей национальной практикой, представителей основанных на членстве представительных организаций работников и экономических единиц в неформальной экономике». Однако в настоящее время уровень членства работников и экономических единиц неформальной экономики в представительных организациях работодателей и работников остается крайне низким.
128. На практике работники и экономические единицы неформальной экономики часто берут на себя инициативу по созданию собственных организаций различных форм, тем самым реализуя свое право на свободу объединения. Некоторые из этих организаций не только представляют интересы работников и экономических единиц, но также являются субъектами социальной и солидарной экономики, осуществляющими различные экономические, социальные и экологические мероприятия. Большинство этих организаций не имеют доступа к процессам социального диалога.
129. Для устранения этого пробела в представительстве и отсутствии доступа к социальному диалогу представительные организации работодателей и работников в некоторых странах продолжают использовать различные способы расширения сотрудничества с субъектами неформальной экономики. Некоторые из них расширяют членский состав, включая в него работников и экономические единицы неформальной экономики, в то время как другие повышают осведомленность о преимуществах организации и оказывают соответствующую помощь. Третьи организации предлагают услуги, направленные на укрепление профессиональных отношений и поощрение членства. В других случаях представительные организации создают альянсы с субъектами неформальной экономики с целью совместной защиты общих мнений и интересов в рамках социального диалога. Наконец, в некоторых странах правительства или другие государственные органы напрямую взаимодействуют с представительными организациями субъектов неформальной экономики.
130. Как и переход к формальной экономике, создание представительных организаций работников и экономических единиц неформальной экономики, включая обеспечение их доступа к социальному диалогу, требует времени. После десятилетий усилий по профсоюзному объединению, полагаясь на международные трудовые нормы, работники некоторых секторов с высоким уровнем неформальной занятости смогли принять непосредственное участие в социальном диалоге.



Организация и представительство работников и экономических единиц неформальной экономики

Создание неформальными работниками и экономическими единицами собственных организаций

- 131.** В Камбодже Независимая демократическая ассоциация работников неформальной экономики, представляющая водителей тук-туков, такси, мототакси, а также уличных торговцев и работников небольших ресторанов, была официально признана министерством внутренних дел в 2006 году. В рамках ассоциации, входящей в Международную федерацию домашних работников и Международную федерацию транспорта, были успешно созданы организации работников в неформальной экономике, проведены семинары и кампании по содействию распространению социальной защиты на таких работников. Ассоциация также предоставляет образовательные услуги, услуги по повышению осведомленности и разрешению споров с целью улучшения условий труда для работников неформального сектора и борьбы со злоупотреблениями⁷⁶.
- 132.** В Аргентине Ассоциация работников платформ представляет работников сферы доставки в платформенной экономике. Создание профсоюза было поддержано различными отраслевыми профсоюзами и общественными движениями, выступающими за организацию работников неформальной экономики. Первые попытки организовать работников платформ осуществлялись через группу в приложении для обмена сообщениями, что впоследствии и привело к созданию данного профсоюза. С момента регистрации в министерстве труда в 2018 году ассоциация работников платформ организовывала и провела обучение работников платформ, участвовала в информационно-просветительской деятельности в области политики и в судебных заседаниях, а также выступала за улучшение условий труда⁷⁷. В Таиланде группа водителей, работающих через платформу, учредила организацию, которая, помимо предоставления юридических консультаций, оказывает давление на платформу, требуя предоставления водителям услуг по страхованию от несчастных случаев⁷⁸.
- 133.** В Мали работники кустарной добычи золота объединились в кооперативы, чтобы улучшить условия труда и сократить масштабы детского труда⁷⁹. Аналогичным образом в Кении кооперативный союз Machakos продемонстрировал, что работники неформального сектора экономики, организованные в кооперативы, имеют расширенный доступ к рынкам и могут вести коллективные переговоры⁸⁰. В Бразилии субъекты социальной и солидарной экономики предоставляют возможность надомным работникам перейти в формальный сектор через коллективные структуры поддержки, содействующие интеграции работников в юридические рамки и формальные цепочки поставок⁸¹. Другие примеры включают кооперативное общество сборщиков твердых отходов Mbeubeuss-Bokk Diom в Сенегале⁸² и



⁷⁶ MOT, *Compendium of Practice*, 49–51.

⁷⁷ MOT, *Compendium of Practice*, 72–73.

⁷⁸ Kriangsak Teerakowitkajorn, “Stories from Below: Organic Leaders and Dilemmas of Grassroots Organizing in Thailand”, *Asian Labour Review*, 26 March 2023.

⁷⁹ MOT, *Developing and Regularising Cooperatives in Mali’s Artisanal Gold Mining Sector*, 2024.

⁸⁰ HomeNet International, *Machakos Co-operative Union – Helping Kenyan Home-Based Workers’ Groups Grow Stronger*, 2022.

⁸¹ HomeNet International, *The Social and Solidarity Economy: Creating Opportunities and Fostering Solidarity Amongst Home-Based Workers in Brazil*, 2022.

⁸² MOT, “A First Step Towards Improving Working Conditions of Waste Pickers in Senegal”, 27 September 2019.

социальный кооператив КАТІК в Турции⁸³, которые содействуют расширению прав и возможностей работников за счет улучшения условий труда и социальной защиты.

- 134.** Некоторые организации работников и экономических единиц неформальной экономики также образуют международные федерации или пользуются поддержкой международных субъектов гражданского общества. Примером может служить HomeNet International — глобальная сеть, представляющая более 1,3 млн домашних работников из 71 организации в 30 странах. В ее состав входят различные организации, в том числе профсоюзы и ассоциации. Сеть также опирается на социальную и солидарную экономику для содействия переходу надомных работников от неформальной к формальной экономике. Например, в Камбодже⁸⁴ сеть оказывает поддержку инициативам в социальной и солидарной экономике, таким как группы самопомощи и кооперативы, которые расширяют права надомных работников и предоставляют им доступ к социальной защите, продвигают инклюзию в области разработки политики и улучшают условия труда. Еще одним примером является Международный альянс сборщиков мусора, объединяющий 50 организаций из 34 стран и представляющий свыше 460 000 сборщиков мусора. Профсоюз продвигает их социальную и экономическую интеграцию и укрепляет возможности по организации. Альянс выступает за принятие законов и государственной политики, которые позволяют сборщикам мусора участвовать в принятии решений, с целью улучшения их условий труда, расширения их возможностей и признания их работы в качестве профессии.
- 135.** Домашние работники начали создавать собственные организации, большинство из которых в конечном итоге стали профсоюзами. В то же время работодатели домашних работников, которые могут быть как домохозяйствами, так и поставщиками услуг, также создают организации для представления своих интересов. Организации работодателей домашних работников можно разделить на три группы: 1) группы, представляющие работодателей в рамках социального диалога (например, в Бразилии (Сан-Паулу), Франции, Италии и Замбии); 2) организации гражданского общества, признанные в качестве представительных организаций домохозяйств, нанимающих домашних работников (например, в Аргентине и Уругвае); 3) группы поддержки, которые официально не признаны в целях проведения переговоров или разработки государственной политики (например, в Соединенных Штатах Америки)⁸⁵. Организации работодателей домашних работников играют крайне важную роль в официальном признании домашнего труда, предоставляя своим членам типовые трудовые договоры, доступ к социальному страхованию, административную поддержку, юридические консультации и услуги по разрешению споров, а также проводят исследования и мероприятия по повышению осведомленности. В Европейском союзе организации работодателей домашних работников учредили две федерации: Европейскую федерацию по трудоустройству в семье и уходу на дому (представляющую домохозяйства, в которых заняты домашние работники) и Европейскую федерацию услуг для частных лиц (представляющую поставщиков услуг). Совместно с Европейской федерацией профсоюзов пищевой промышленности, сельского хозяйства, туризма и смежных отраслей и профсоюзом UNI Europa они



⁸³ MOT, "ILO Promotes Decent Work for Waste Pickers in Türkiye", 13 May 2024.

⁸⁴ HomeNet International, *Home-Based Workers in Cambodia Build their Livelihoods Together*, 2022.

⁸⁵ MOT, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, Chapter 10.

призывают к признанию социального диалога и укреплению потенциала социальных партнеров в области коллективных переговоров⁸⁶.

Поддержка организации работников и экономических единиц неформальной экономики

136. Представительные организации работодателей и работников также проводят кампании по повышению осведомленности среди работников неформальной экономики, чтобы информировать их о преимуществах организации, а также об их правах и обязанностях. Например, в Бенине Конфедерация автономных профсоюзов и Национальный союз профсоюзов работников провели обучение по вопросам безопасности и гигиены труда для работников неформальной экономики и создали комитеты по охране здоровья в отдельных подсекторах, таких как парикмахерское дело, швейное дело, ткачество, торговля и услуги химчисток, а также в общинах. В Кении Профсоюз работников парикмахерских и косметических услуг повысил осведомленность работников неформальной экономики о правах на здравоохранение и социальную защиту посредством создания медицинских служб на местах и просветительской деятельности по регистрации в национальном фонде медицинского страхования.
137. В Доминиканской Республике профсоюзы создали Ассоциацию взаимопомощи солидарных услуг в качестве «виртуального работодателя» для облегчения доступа самозанятых к социальному обеспечению. В Зимбабве Палата ассоциаций неформальной экономики в сотрудничестве с Национальным агентством социального обеспечения разрабатывает программу социального обеспечения для работников неформальной экономики. Аналогичным образом Конфедерация индонезийских профсоюзов за процветание выступает за всеобщее медицинское страхование и включение работников неформального сектора экономики в программы социального обеспечения⁸⁷.
138. Некоторые представительные организации работодателей или работников также извлекли пользу из кампаний по повышению осведомленности или предоставлению услуг работникам и экономическим единицам неформальной экономики. Например, в Объединенной Республике Танзания Конгресс профсоюзов Танзании и Конгресс профсоюзов Занзибара проводят семинары по наращиванию потенциала для своих лидеров и членов в области расширения охвата и защиты работников неформальной экономики, а также по вопросам продвижения и защиты их основополагающих прав, включая право на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров.
139. В Бурунди после признания представителей неформальной экономики Национальная федерация работников транспорта, социальных и неформальных работников и Конфедерация профсоюзов сосредоточили свои усилия на повышении осведомленности и обучении профсоюзных активистов с целью укрепления их навыков ведения переговоров и способности участвовать в социальном диалоге на местном и национальном уровнях, а также уровне провинций в целях улучшения условий труда и увеличения числа источников средств к существованию.

⁸⁶ Более подробную информацию об усилиях социальных партнеров ЕС, представляющих сектор домашнего труда, по развитию социального диалога см. Европейская федерация по трудоустройству в семье и уходу на дому, “PHSDialogue”, и Европейская федерация профсоюзов пищевой промышленности, сельского хозяйства и туризма, “PHS Social Partners kick off project to strengthen collective bargaining”, 7 July 2023.

⁸⁷ MOT, *Compendium of Practice*, 47, 55, 92.



Способы участия работников и экономических единиц неформальной экономики в социальном диалоге

Доступ организаций работников и экономических единиц неформальной экономики к социальному диалогу посредством или с помощью представительных организаций работников и работодателей

- 140.** Несколько профсоюзов и организаций работодателей включили в число своих членов работников неформальной экономики, в частности в Аргентине, Бразилии, Бурунди, Чили, Колумбии, Коста-Рике, Гане, Индонезии, Малави, Перу, на Филиппинах, в Сенегале, Уганде, Уругвае и Зимбабве⁸⁸.
- 141.** В этом отношении одной из действенных стратегий является пересмотр внутренней структуры представительных организаций и последующая интеграция членов, групп или ассоциаций неформальной экономики в существующие отраслевые организации. В Перу Национальная конфедерация работников недавно приняла новые законы, разрешающие прием неформальных работников в члены профсоюзов. В 1987 году Конгресс профсоюзов Филиппин внес поправки в устав для обеспечения членства субъектов неформальной экономики. Конгресс также выступил в поддержку Закона о национальной системе медицинского страхования 2013 года, которым устанавливается право неформальных работников на получение пособий по медицинскому страхованию⁸⁹. В Непале работники неформальной экономики составляют почти половину членов Всеобщей федерации профсоюзов Непала, при этом значительную часть из них составляют самозанятые, занятые в различных секторах и профессиях (шерпы, рикши, сельскохозяйственные и транспортные работники, уличные торговцы и домашние работники). Федерация и входящие в ее состав профсоюзы предоставляют услуги, связанные с регистрацией профсоюзов, проводят консультации между уличными торговцами и муниципальными органами власти, а также организуют мероприятия по повышению осведомленности о законодательстве, профсоюзном движении и правах работников через профсоюзный учебный центр.
- 142.** Представительные организации работодателей и работников также учредили альянсы с работниками и экономическими единицами неформальной экономики и их организациями или с государственными органами с целью содействия переходу к формальной экономике. Ассоциация работодателей в Индонезии представила малые предприятия крупному предприятию-члену профсоюза, что позволило им выйти на новые рынки и осуществить переход к формальной экономике⁹⁰.
- 143.** В Зимбабве группа из 22 ассоциаций неформальных торговцев учредила Палату ассоциаций неформальной экономики Зимбабве, ставшую членом Конгресса профсоюзов Зимбабве. Палата предоставляет возможность неформальным работникам участвовать в обсуждениях политики, включая диалог и переговоры с местными органами власти. Палата сыграла важнейшую роль в проведении диалога и консультаций, результатом которых стал проект национального плана перехода к формальной экономике⁹¹.



⁸⁸ MOT, *Compendium of Practice*.

⁸⁹ MOT, *Organizing Informal Economy Workers into Trade Unions: A Trade Union Guide*, 2019, 44–45.

⁹⁰ Международная организация работодателей, *Innovative Approaches and Good Practices to Drive Formalisation*, 2024, 9.

⁹¹ MOT, *Compendium of Practice*, 47–48.

Прямой доступ организаций, представляющих работников и экономические единицы неформальной экономики, к социальному диалогу

144. Ассоциация самозанятых женщин (SEWA) — профсоюз, связанный с Международной конфедерацией профсоюзов, — активно участвует в социальном диалоге на различных уровнях для защиты прав и потребностей самозанятых в неформальном секторе экономики, особенно женщин. Цель ассоциации состоит в том, чтобы расширить источники средств к существованию членов посредством двойной стратегии: организации бедных женщин, работающих в неформальной экономике, в профсоюз и содействия кооперативам, организованным женщинами, для расширения их прав и возможностей. SEWA стремится обеспечить своим членам доступ к гарантиям занятости, дохода, продовольственной безопасности и социальному обеспечению, включая здравоохранение, уход за детьми и жилье.
145. Организация неформального сектора Намибии (NISO) ведет переговоры и внедряет меры вмешательства в рамках правительственных департаментов и муниципальных органов власти для решения проблем, с которыми сталкиваются соответствующие неформальные экономические единицы и работники. NISO является ключевым заинтересованным лицом в национальных дискуссиях, касающихся неформальной экономики (см. вставку 4).

► Вставка 4. Организация неформального сектора Намибии

Организация неформального сектора Намибии (NISO) ставит своей целью укрепление потенциала субъектов неформальной экономики в Намибии и уделяет основное внимание представлению интересов неформальных экономических единиц и поддержке их развития путем признания законности их деятельности, оказания помощи в переходе в формальный сектор и решения проблем малых формальных предприятий, испытывающих трудности с соблюдением нормативных требований.

NISO проводит обсуждения в рамках целевых групп, взаимодействует с экспертами из ключевых секторов и организует проверочные семинары для сбора информации непосредственно от субъектов неформальной экономики. Кроме того, она содействует управлению на основе широкого участия, выступая за инклюзивную и прозрачную разработку политики, предусматривающую содержательные консультации и активное участие представителей неформальной экономики. В 2021 году при участии представителей правительства, Комиссии по социальному обеспечению, местных органов власти, органов, ответственных за обеспечение выполнения, гражданского общества, профсоюзов, Федерации работодателей Намибии, торговцев неформальной экономики, партнеров по развитию и государственных предприятий (Агрономический совет Намибии) был разработан кодекс саморегулирования поведения и руководящие принципы по использованию данного кодекса субъектами неформальной экономики*.

NISO поощряет создание форумов для проведения диалога по вопросам неформальной экономики на национальном, региональном и местном уровнях. Кроме того, она является активным членом Национальной рабочей группы по неформальной экономике, созданной в 2023 году для координации диагностического обследования неформальной занятости в Намибии, результаты которого послужат основой для разработки стратегии перехода к формальной экономике.

* NISO and Friedrich-Ebert-Stiftung, *Code of Conduct for the Namibian Informal Economy: Breaking New Grounds*, 2021; *Operational Guidelines for the Code of Conduct for the Namibian Informal Economy*, 2022.

146. Южная Африка институционализировала социальный диалог посредством создания Национального трехстороннего совета по экономическому развитию и труду (NEDLAC), который приглашает различные ассоциации, представляющие работников неформального сектора, такие как Южноафриканская ассоциация сборщиков мусора и организация, представляющая водителей такси, кондукторов и мойщиков, к участию в обсуждениях политики и дебатах по вопросам неформальной экономики.



- 147.** Несмотря на сохраняющиеся правовые барьеры и широкое распространение неформальной занятости, домашние работники смогли создать профсоюзы во всем мире. В результате была учреждена Международная федерация домашних работников, которая в настоящее время представляет свыше 669 000 работников в 90 дочерних организациях, находящихся в 69 странах. До того как стать профсоюзами, эти аффилированные организации представляли собой небольшие самоуправляемые группы, росту которых в значительной степени способствовало принятие Конвенции 2011 года о достойном труде домашних работников (189), в которой содержится призыв к ратифицировавшим ее государствам-членам принимать законы и утверждать меры политики, касающиеся домашнего труда, «после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников и, если таковые существуют, с организациями, представляющими интересы домашних работников, и с организациями, представляющими интересы работодателей домашних работников». Это позволило организациям домашних работников напрямую участвовать в социальном диалоге во многих странах. В странах, где существуют и организации домашних работников, и организации работодателей домашних работников, по итогам переговоров были заключены коллективные соглашения и договоры, которые способствовали повышению заработной платы и улучшению условий труда этих работников, а также содействовали их переходу к формальной экономике. Например, в 2017 году в Сан-Паулу (Бразилия) было заключено историческое соглашение (обновленное в 2021 г.), которое, среди прочего, предусматривало повышение минимальной заработной платы, законодательно установленные периоды отдыха, обязательное введение расчетных листков, установление сроков выплаты компенсаций и доступ к социальному страхованию для домашних работников посредством ежемесячной уплаты взносов работодателями.

Будущие направления деятельности

- 148.** В неформальной экономике по-прежнему слишком мало работников и экономических единиц, которые имеют возможность участвовать в социальном диалоге и разработке политики, непосредственно их касающейся, а также оказывать влияние на ее содержание.
- 149.** Вступление работников и экономических единиц неформальной экономики в представительные организации, которые, согласно Рекомендации 204, представляют собой основной путь к социальному диалогу, остается крайне ограниченным. Это особенно актуально в случае самозанятых, которые не относятся ни к категории наемных работников, ни к категории работодателей и составляют почти половину от общего числа субъектов неформальной экономики⁹².
- 150.** Многие организации работодателей и работников, стремящиеся более тесно сотрудничать с субъектами неформальной экономики, сталкиваются с многочисленными трудностями, связанными с привлечением новых членов или предоставлением им своих услуг. В зависимости от обстоятельств и категорий работников эти трудности могут быть обусловлены расщеплением работников и экономических единиц неформальной экономики и, в конечном итоге, их ограниченной способностью уплачивать взносы. Они также могут частично объясняться отсутствием интереса со стороны некоторых работников или даже их отказом вступать в организации, а также различиями в секторах, в которых они заняты, услугах и поддержке, которые им необходимы, или ограничениями в структуре и целях представительных организаций, которые не позволяют расширить традиционную сферу деятельности, чтобы также охватывать вопросы неформальной экономики. В некоторых случаях

⁹² MOT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 19.

организациям работодателей и работников не хватает институционального и финансового потенциала для эффективного представления интересов субъектов неформальной экономики или оказания услуг, отвечающих их потребностям и ожиданиям. В других случаях определенные опасения, связанные с рисками недобросовестной конкуренции, могут ограничивать стимулы для более полного взаимодействия с неформальными экономическими единицами.

2.2.3. Структурные преобразования, отраслевая политика и повышение производительности в целях продвижения инклюзивного роста и достойного труда

- 151.** Переход предприятий в формальный сектор и повышение производительности являются основными условиями перехода к формальной экономике. Экосистема перехода предприятий к формальной экономике представляет собой динамичную сеть институтов, участников и процессов, которые в рамках совместной деятельности поддерживают переход неформальных экономических единиц в формальный сектор и предотвращают информализацию предприятий, одновременно укрепляя их потенциал создания формальных рабочих мест и обеспечивая необходимые условия для экономической инклюзии, соблюдения нормативных требований и устойчивого роста.

Содействие регистрации и постоянному отслеживанию соблюдения нормативных требований

- 152.** Переход предприятия, его деятельности и наемных работников в формальный сектор может быть обременительным, особенно для микро- и малых предприятий, где издержки упущенных возможностей значительны, а выгоды далеко не очевидны.
- 153.** В некоторых случаях финансовый сектор может посредством эффективных мер стимулирования побуждать предприятия к инициированию процесса перехода к формальной экономике. Например, в сотрудничестве с Африканским фондом инвестиций в сельское хозяйство и торговлю MOT содействовала продвижению устойчивых инвестиций в сельскохозяйственный сектор Африки⁹³, обеспечивая соблюдение социальных и экологических норм в соответствии с принципом должной осмотрительности. Благодаря мероприятиям, проводимым в рамках этой программы, и технической помощи, оказываемой мелким фермерам, производительность возросла, доходы стабилизировались на более высоком уровне, а показатели перехода к формальной экономике и участия в программах социального обеспечения выросли. Новые технологии также помогают повысить уровень соблюдения нормативных требований. Например, в Бразилии цифровая система учета e-Social, полностью интегрированная в другие системы данных, связанные с трудовыми и налоговыми взносами, а также взносами на социальное обеспечение, оптимизирует и упрощает процессы отчетности с целью повышения соблюдения предприятиями трудового законодательства и подерживая переход наемных работников к формальной занятости.
- 154.** Новые цифровые технологии также облегчают регистрацию предприятий. Так, несколько стран добились значительного прогресса в разработке единого портала для упрощения процесса регистрации предприятий и работников (например, специальный правовой режим для микро- и малых предприятий в Кабо-Верде, программа по созданию «единого окна» для

⁹³ Для более подробной информации см. MOT, “Sustainable Investments in African Agriculture”.



сектора рыболовства на Филиппинах и создание единого сервисного центра в Таиланде). В других странах, например в Бенине и Бутане, во время пандемии были разработаны платформы электронного правительства для упрощения регистрации предприятий.

- 155.** Так, правительство Нигерии внедрило цифровые инструменты для оптимизации оплаты труда работников и перевело систему налогообложения в цифровую форму, что позволило сократить среднее время, необходимое для подачи деклараций и уплаты налогов, более чем на 50%⁹⁴.
- 156.** В некоторых случаях усилия по упрощению регистрации и обеспечению соблюдения реализуются совместно с мерами по оказанию поддержки предприятиям, с тем чтобы помочь им сориентироваться в многочисленных сложных процедурах и сократить издержки на регистрацию. Например, в Египте Палата машиностроительной промышленности возглавляет инициативу по поддержке предприятий на протяжении всего процесса регистрации и лицензирования. В Гане Агентство предпринимательства контролирует и стимулирует развитие среди ММСП. После начала пандемии COVID-19 в целях содействия переходу к формальной экономике оно открыло бюро по регистрации предприятий в здании мэрии Аккры, где все необходимые административные процедуры можно было завершить за 30 минут. В Чили центр поддержки и продвижения перехода к формальной экономике *Mi Pyme Cumple* (Мое МСП соответствует требованиям) создает стратегические альянсы с такими учреждениями, как университеты, и предлагает ММСП консультации и конкретные инструменты для обеспечения соблюдения действующего законодательства и осуществления перехода в формальный сектор.
- 157.** Аналогичным образом во многих странах, таких как Гамбия⁹⁵, Гватемала и Ливан, организации работодателей создают онлайн-платформы по переходу к формальной экономике, а также службы поддержки для повышения осведомленности предприятий и предпринимателей о преимуществах перехода к формальной экономике и предоставления им доступа к ресурсам для содействия осуществлению такого перехода. В Гондурасе в рамках программы *Formaliza tu negocio* (Оформите свой бизнес официально), реализуемой Торгово-промышленной палатой Тегусигальпы, на онлайн-платформе предлагаются услуги по профессиональной подготовке, технической помощи, юридической поддержке и расчету затрат.
- 158.** Некоторые государства провели коррекцию своих систем налогообложения для устранения барьеров на пути перехода к формальной экономике, в том числе путем принятия упрощенных налоговых режимов (например, режим *Monotributo*, используемый в таких странах, как Аргентина, Мексика и Уругвай, специальный правовой режим для микро- и малых предприятий (*REMPE*) в Кабо-Верде и инициативы Индии по оптимизации системы налогообложения путем введения налога на товары и услуги) и упрощения налогообложения для определенных категорий предприятий (например, поправка к налоговому законодательству в Индонезии с целью упрощения налоговых ставок и сокращения частоты подачи деклараций и осуществления платежей для независимых поставщиков услуг). Другие страны, такие как Южная Африка и Таиланд, ввели программы налоговой амнистии (при одновременном снижении ставок налогообложения), чтобы стимулировать предприятия, в частности микро- и малые предприятия, к переходу в формальный сектор.



⁹⁴ MOP, *Innovative Approaches and Good Practices to Drive Formalisation*, 7.

⁹⁵ Для более подробной информации см. MOP, *"Business Formalization: Gambia Moves Towards Business Formalization"*.

- 159.** Упрощение правового статуса также может поддержать процесс перехода к формальной экономике, особенно для микро- и малых предприятий. Например, в Марокко введение статуса «автопредприниматель» упростило создание предприятий и регистрации профессиональной деятельности. Аналогичным образом в странах Латинской Америки распространенной практикой является создание упрощенной структуры бизнеса, например в рамках Sociedad por Acciones Simplificada (Общества упрощенной регистрации) в Колумбии и Эквадоре, что делает процесс регистрации бизнеса более доступным и экономически эффективным, особенно для малых предприятий⁹⁶.

Ответственное ведение предпринимательской деятельности и роль предприятий в содействии переходу к формальной экономике

- 160.** Как указано в Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (Декларации МНК)⁹⁷, многонациональные корпорации могут и должны играть важную роль в содействии переходу к формальной экономике. Они могут предоставлять доступ к рынкам и содействовать передаче технологий и профессиональных навыков⁹⁸. Однако следует учитывать, что эти меры могут привести к высокой конкуренции, что, в свою очередь, может подтолкнуть местных поставщиков и работников к переходу в неформальный сектор⁹⁹.
- 161.** Так, в Таиланде два многонациональных предприятия реализуют совместные действия по сокращению масштабов незаконного, недекларируемого и нерегулируемого рыболовства. В частности, внедрение цифровых технологий, таких как цифровая прослеживаемость и электронные журналы регистрации для субподрядчиков, поддерживают усилия по сокращению незаконной деятельности, повышению уровня соблюдения нормативных требований и совершенствованию отраслевой практики, что косвенно стимулирует переход к формальной экономике. Оба предприятия также применяют отраслевой подход к улучшению условий труда в рыболовном секторе Таиланда и сокращению воздействия отрасли на окружающую среду¹⁰⁰.
- 162.** В январе 2018 года на юге Демократической Республики Конго многонациональное предприятие по торговле сырьевыми товарами и логистике, горнодобывающее предприятие, формальный кооператив для работников кустарной добычи золота и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых, а также международная неправительственная организация реализовали проект, направленный на поощрение перехода к формальной занятости работников, занятых в кустарной добыче золота, где условия труда зачастую опасны, а процедуры безопасности практически отсутствуют. Проект направлен на содействие переходу неформальных работников кустарной добычи золота в формальный сектор (в качестве зарегистрированных субподрядчиков кооператива) и предоставление им геологической



⁹⁶ Gabriel Rizza Ferraz, *Addressing Informality through Simplified Enterprise Forms and a Special Legal Status: Research Report*, Donor Committee for Enterprise Development, 2023, 10.

⁹⁷ В соответствии со ст. 21 Декларации МНК «правительства должны разрабатывать и внедрять основы комплексной политики, способствующей переходу к формальной экономике, признавая тот факт, что дефицит достойного труда наиболее остро ощущается в неформальной экономике. Достижению этой цели также должны содействовать многонациональные и другие корпорации».

⁹⁸ MOT, *“Formalization of SMEs in Supply Chains in Latin America: What Role for Multinational Enterprises?”*, Thematic policy brief, 2016, 17.

⁹⁹ ОЭСР, *Informality and Globalisation*, 113.

¹⁰⁰ MOT, *“The role MNEs can play in efforts towards formalization of economic units and workers in their supply chains: Innovative approaches, challenges and opportunities”*, готовится к публикации.

информации, механизированной помощи, возможностей обучения (включая обучение женщин профессиональным навыкам, необходимым для доступа к высокооплачиваемым должностям, обычно занимаемым мужчинами), а также средств и оборудования для обеспечения безопасности. Данный проект содействовал повышению производительности, снижению коррупции, улучшению условий труда, повышению доходов и обеспечению гендерного равенства: женщины-работники кустарной добычи золота, участвующие в проекте, получают заработную плату в 2,5 раза выше, чем работники, занятые на других кустарных производствах¹⁰¹.

- 163.** В 2019 году в Индонезии МОТ и материнская компания многонационального бренда одежды объединили усилия для расширения социальной защиты и услуг по трудоустройству, в частности путем поддержания схемы страхования по безработице, что содействовало предотвращению информализации¹⁰².

Повышение производительности, продвижение отраслевой политики и рост предприятий

- 164.** Один из самых значительных переходов от неформальной занятости в низкопроизводительном сельском хозяйстве (обычно с участием самозанятых и членов семей, работающих на семейном предприятии) к формальной занятости по найму в высокопроизводительном секторе производства был зарегистрирован во Вьетнаме. За последнее десятилетие неформальная занятость снизилась более чем на 10 процентных пунктов, что было обусловлено более тесной торговой интеграцией и ростом экспортно-ориентированного производства (в частности, одежды и электроники) за счет расширения иностранных инвестиций и цепочек поставок. Это развитие сопровождалось инвестициями в образование и профессиональную подготовку, направленными на оснащение рабочей силы профессиональными навыками, необходимыми для использования новых возможностей и перехода к качественной формальной занятости. В то же время была проведена реформа системы социального обеспечения с целью расширения ее охвата.
- 165.** Признавая необходимость устранения сквозных движущих сил, лежащих в основе неформальной экономики, все большее число стран принимают более целенаправленный и комплексный отраслевой подход. В Эквадоре программа *Emprende Turismo* (Содействуй туризму) направлена на содействие учреждению предприятий, обладающих высоким потенциалом, в секторе туризма и их переходу к формальной экономике¹⁰³. В рамках данной программы осуществляется поддержка инновационных проектов посредством конкурсов бизнес-планов, консультационных услуг, возможностей профессиональной подготовки и доступа к финансированию с фиксированной ставкой. Для участия в программе предприятия должны своевременно вносить взносы в фонд социального страхования и не иметь налоговой задолженности. В период с 2018 по 2023 год количество заявок от корпораций и малых предприятий, особенно в секторах производства продуктов питания, размещения, туризма и развлечений, увеличилось с 60 до 1009.
- 166.** В 2023 году на Соломоновых Островах была запущена инициатива по поддержке перехода неформальных экономических единиц в секторе производства какао к формальной

¹⁰¹ МОТ, "The role MNEs can play".

¹⁰² МОТ, "Unemployment Protection in Indonesia: Quality Assistance for Workers Affected by Labour Adjustments (UNIQLO) – Final evaluation", Evaluation Summary, 2021.

¹⁰³ МОТ, *Innovative Approaches to Promoting the Transition to Formality in Latin America and the Caribbean: Background guide for the Regional Tripartite Knowledge Sharing Forum*, 2024, 50.



экономике. Ее главная цель — обеспечение условий, способствующих инклюзивному росту, созданию рабочих мест и внедрению формальных методов предпринимательской деятельности¹⁰⁴.

Расширение доступа к цепочкам поставок, улучшение условий труда и поддержка перехода к формальной экономике

- 167.** В Шри-Ланке в рамках текущей инициативы по содействию финансовой и экономической интеграции в постконфликтных регионах применяется стратегия, основанная на рыночных системах, для укрепления источников средств к существованию. Данный проект объединяет работников в отдаленных регионах, занятых сбором морских водорослей, с частным предприятием, использующим морские водоросли в качестве производственного сырья и продукта для конечного потребления. Предприятие, ориентированное на экспортный рынок, предлагает работникам возможности профессиональной подготовки и наращивания дополнительного потенциала, например помощь в открытии банковских счетов в обмен на льготные цены на морские водоросли, что является выгодным для обеих сторон, поскольку осуществляется без посредников.
- 168.** Проект Towards Fair and Sustainable Global Supply Chains: Promoting Decent Work for Invisible Workers in South Asia¹⁰⁵ (На пути к справедливым и устойчивым глобальным цепочкам поставок: продвижение достойного труда для невидимых работников в Южной Азии) был реализован в Индии, Непале и Шри-Ланке с 2018 по 2022 год. Проект был разработан для надомных работников, субподрядчиков и ММСП неформальной экономики, работающих на нижних уровнях глобальных цепочек поставок, в целях оптимизации управления и улучшения условий жизни и труда. В Зимбабве программа Anchor Enterprise представляет собой модель расширения экономических прав и возможностей сельского населения с целью улучшения условий жизни в сельских районах за счет совместного процветания и укрепления потенциала производителей и участников рынка для эффективного участия в управлении цепочками поставок, в которых они работают¹⁰⁶. В других странах многонациональные предприятия способствовали стимулированию перехода к формальной экономике посредством усилий по обеспечению соблюдения нормативных требований. Так, в рамках программы Better Work объединяются механизмы обеспечения соответствия с отраслевыми подходами, а цепочки поставок используются в качестве отправной точки для содействия достойному труду в швейной и обувной промышленности (см. вставку 5).



¹⁰⁴ MOT, "Action Plan for Formalization in the Solomon Islands Takes Shape", 19 July 2023.

¹⁰⁵ Для более подробной информации см. MOT, "Background paper on Innovative Approaches to Formalization", ILO Asia and the Pacific Tripartite Regional Knowledge Sharing Forum, готовится к публикации, box 6.

¹⁰⁶ MOT, "The Anchor Enterprise": An Intervention Model for Achieving More Inclusive Value Chains: A Case from Zimbabwe, 2021.

► **Вставка 5. Многонациональные предприятия, объединяющие усилия для стимулирования перехода работников к формальной экономике посредством обеспечения соблюдения и улучшения условий труда в швейной и обувной промышленности**

Программа Better Work, запущенная в 2007 году в рамках партнерства МОТ и Международной финансовой корпорации, направлена на улучшение условий труда и повышение эффективности предприятий в мировой швейной промышленности.

Данная программа реализуется в 11 странах и охватывает более 2000 фабрик и 3,4 млн работников, 69% из которых — женщины. Благодаря интеграции трехстороннего подхода МОТ и партнерству с участниками глобальных цепочек поставок, такими как бренды, розничные торговцы и производители, эта программа выделяется как уникальный механизм управления в швейном секторе. Во всем мире бренды играют крайне важную роль в использовании данной программы для выявления случаев несоблюдения, обеспечения устойчивых положительных результатов в цепочках поставок, где они приобретают продукцию, и оказания влияния на деловую практику предприятий на вершине цепочек поставок, оказывающих значительное влияние на данный сектор.

В результате, благодаря этой программе, в Индонезии за последнее десятилетие сократилось количество случаев несоблюдения требования о письменных трудовых договорах с 74% до 4%. На Гаити этот показатель снизился с 13% до 0%. С момента запуска программы в Иордании доля работодателей, не уплачивающих взносы на социальное обеспечение, сократилась с 33% до 11%. Эти положительные результаты способствовали прогрессу в переходе к формальной экономике.

169. Аналогичным образом проект Supply Chains for a Sustainable Future of Work¹⁰⁷ (Цепочки поставок для устойчивого будущего сферы труда) направлен на оказание технической помощи посредством разработки инструментов и инициатив по повышению потенциала организаций работодателей и работников и других заинтересованных сторон в цепочках поставок, например в кофейной (Колумбия), каучуковой (Малайзия) и горнодобывающей (Намибия) промышленности. В Колумбии одним из примеров надлежащей практики является учреждение исполнительных комитетов, которые содействуют социальному диалогу и помогают выявлять и устранять узкие места, ограничивающие продвижение достойного труда и производительности в цепочке поставок кофе. Принятие отраслевого подхода с основным вниманием к цепочкам поставок является важнейшей отправной точкой для продвижения полной и производительной занятости и достойного труда, особенно в секторах, в которых преобладает неформальная занятость.

Обеспечение возможностей обучения надлежащим и достаточным профессиональным навыкам

170. Программа МОТ «Профессиональные навыки для процветания» была разработана с целью достижения значительного улучшения положения работников неформального сектора экономики на Филиппинах посредством ряда ключевых инициатив. В рамках программы, ориентированной на инклюзивное развитие профессиональных навыков, был расширен доступ к возможностям профессиональной подготовки для маргинализированных групп, включая безработных женщин, молодежь, представителей коренных народов и сельских общин. Обучение профессиональным навыкам, разработанное с учетом спроса, гарантированно отвечало потребностям местной промышленности и, таким образом, расширяло

¹⁰⁷ Для более подробной информации см. МОТ, “Decent Work in Global Supply Chains: Supply Chains for a Sustainable Future of Work”.



возможности трудоустройства участников программы. Были созданы государственно-частные партнерства для содействия сотрудничеству между государственными учреждениями, местными органами власти, частным сектором и гражданским обществом посредством стимулирования развития профессиональных навыков и целевого финансирования в интересах субъектов неформальной экономики.

- 171.** Подтверждение профессиональных навыков, особенно в случае трудовых мигрантов и беженцев, является существенным условием для обеспечения доступа к качественным рабочим местам в формальной экономике. В Колумбии государственная служба занятости сотрудничает со специализированными организациями, которые помогают мигрантам и беженцам подтвердить свой профессиональный опыт и навыки. Соединенные Штаты Америки и ЕС финансировали в Иордании реализацию программы МОТ по подтверждению предыдущего опыта, в рамках которой граждане Иордании и иностранные работники, включая сирийских беженцев, смогли подтвердить свои навыки. Подтверждение навыков позволило им получить разрешение на осуществление профессиональной деятельности и давало им право на получение разрешения на работу. Процесс подтверждения включал дополнительное специализированное обучение в соответствующем секторе деятельности, а также наставничество и обратную связь в отношении выполненной работы перед окончательной оценкой на основе результатов. Этот масштабный пилотный проект проложил путь к институционализации подтверждения предыдущего обучения, которая в настоящее время контролируется Комиссией по развитию технических и профессиональных навыков¹⁰⁸.

Будущие направления деятельности

- 172.** Тот факт, что значительная доля (более трети¹⁰⁹) неформальных работников в мире по-прежнему сосредоточена в сельскохозяйственном секторе, свидетельствует о медленных темпах структурных преобразований как внутри секторов, так и между ними. Отсутствие более динамичной и производительной экосистемы оказывает побочное негативное влияние на другие аспекты развития, в частности из-за низкого уровня внедрения технологий и ограниченного роста производительности, что препятствует дальнейшему прогрессу в сокращении масштабов неформальной экономики.
- 173.** В то же время крупные предприятия, особенно многонациональные корпорации, могли бы играть более значительную роль в содействии переходу к формальной экономике, поощряя и поддерживая партнеров, особенно микро- и малые предприятия в своих цепочках поставок, в переходе к формальной экономике и создании достойных рабочих мест. Данный подход должен быть сосредоточен на стимулировании соблюдения нормативных требований, улучшении условий труда, обеспечении доступа к рынкам, технологиям и развитию профессиональных навыков, а также защите создания благоприятной среды для перехода к формальной экономике.
- 174.** Отсутствие комплексного и последовательного подхода особенно очевидно в контексте структурных преобразований. Усилия по повышению производительности внутри секторов и стимулированию роста в высокопроизводительных секторах должны сопровождаться рядом взаимодополняющих мер, включая поддержку образования и профессиональной подготовки, надлежащие гарантии дохода и доступ к социальной защите, в целях

¹⁰⁸ МОТ, "Note on the Findings of a Tracer Study of RPL Beneficiaries in Jordan", research brief, 2022.

¹⁰⁹ МОТ, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 25.



обеспечения справедливого распределения выгод, полученных в результате повышения производительности.

2.2.4. Улучшение условий труда и жизни, обеспечение соблюдения прав человека и трудовых прав, а также того, чтобы никто не был забыт

Уделение особого внимания наиболее уязвимым группам населения

175. Обеспечение того, чтобы никто не был забыт, в рамках перехода к формальной экономике, означает уделение особого внимания группам населения, наиболее уязвимым перед серьезным дефицитом достойного труда в неформальной экономике, что является одним из руководящих принципов Рекомендации 204.
176. В Индии была введена в действие программа стимулирования занятости, направленная на содействие созданию формальных рабочих мест путем предоставления финансовых субсидий формальным работодателям, нанимающим молодежь и работников, которые еще только выходят на рынок труда. Эта инициатива, анонсированная в июле 2024 года в рамках бюджета союза на 2024–25 финансовый год, связана со вступлением работников в организацию фонда обеспечения занятости, в рамках которой новые работники получают доступ к основным гарантиям социального обеспечения.
177. Укрепление потенциала государственных служб занятости по удовлетворению потребностей трудовых мигрантов и беженцев может расширить их возможности доступа к качественным рабочим местам в формальной экономике. Так, министерство труда Колумбии создало портал *Empléate sin Fronteras* (Трудоустройство без границ), на котором представлена информация о процедурах, нормативных требованиях и рекомендациях для облегчения поиска работы в Колумбии для мигрантов и беженцев из Боливарианской Республики Венесуэла и для работодателей, которые наняли или будут нанимать иностранных работников.
178. Трудовые мигранты, не имеющие постоянного статуса, особенно подвержены риску принудительного труда и других видов эксплуатации. Программы легализации призваны облегчить таким работникам доступ к формальной занятости и социальной защите¹¹⁰. Такие страны, как Коста-Рика, приняли значительные меры по легализации мигрантов и их интеграции в формальную экономику в секторах с высоким уровнем риска, требуя от всех работников заключать трудовые договоры и уплачивать взносы в систему социального обеспечения¹¹¹. В Таиланде центры поддержки трудовых мигрантов оказывают помощь нелегальным трудовым мигрантам из Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики и Мьянмы в легализации их статуса в рамках правительственных амнистий.
179. После принятия Конвенции 189 МОТ многие страны включили домашний труд в число признанных форм труда и распространили сферу применения трудового законодательства на домашних работников, что стало первым и необходимым шагом на пути перехода к формальной экономике¹¹². Например, в апреле 2024 года министерство труда Таиланда выпустило новое министерское постановление в соответствии с Законом о защите работников,

¹¹⁰ МОТ, *Protecting the Rights of Migrant Workers in Irregular Situations and Addressing Irregular Labour Migration: A Compendium*, 2022, 28, 38.

¹¹¹ МОТ, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 217.

¹¹² МОТ, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, Chapter 3.



которое предоставило домашним работникам право на минимальную заработную плату, восьмичасовой рабочий день, оплату сверхурочных и отпуск по беременности и родам, а также другие права и гарантии¹¹³.

180. В Камбодже программа социальной защиты и государственного финансового управления, финансируемая ЕС, позволила создать национальную систему классификации инвалидности. Благодаря реализации схемы денежных переводов эта программа помогла гарантировать получение лицами с ограниченными возможностями финансовой помощи, в которой они отчаянно нуждаются. Данная инициатива также помогла расширить гарантии дохода и снизить зависимость от неформальных и часто низкооплачиваемых рабочих мест.
181. Развитие предпринимательства является еще одним способом содействия переходу к формальной экономике для уязвимых групп населения. Например, проект WAFIRA, направленный на обеспечение финансовой независимости женщин в сельских районах, способствует расширению экономических прав и возможностей женщин — сезонных трудовых мигрантов из сельских общин Марокко. В рамках принятого подхода были объединены различные элементы, такие как финансовое образование, развитие предпринимательства и личностное развитие. Женщинам, участвующим в проекте, также оказывается помощь в регистрации в службах социального обеспечения. Была разработана и протестирована программа профессиональной подготовки и коучинга, включающая ряд специальных цифровых инструментов, таких как видеоролики об административных процедурах для женщин-предпринимателей и подкасты о предпринимательстве, финансовом образовании и личностном развитии¹¹⁴ на местном марокканском диалекте. Этот курс ляжет в основу нового предложения в поддержку предпринимательства, которое государственные службы занятости Марокко предложат сезонным трудовым мигрантам, возвращающимся в страну.
182. Усилия по содействию предпринимательству в социальной и солидарной экономике направлены на расширение прав и возможностей наиболее уязвимых групп населения посредством объединения ресурсов, коллективной организации и расширения доступа к рынкам, средствам производства, финансированию и социальной защите. Для содействия переходу к формальной экономике программы обучения MOT Our.COOP для кооперативов, в частности Think.Coop и Start.Coop¹¹⁵, были адаптированы с учетом потребностей различных целевых групп (таких как беженцы и принимающие сообщества) и скорректированы для различных секторов (таких как сельское хозяйство и экономика ухода) и цепочек поставок (таких как горнодобывающая промышленность, производство какао и кофе). Эти инструменты используются работниками неформальной экономики и их организациями, включая надомных работников, уличных торговцев, а также работников сферы доставки и транспорта. Финансовые структуры социальной и солидарной экономики, такие как сберегательные и кредитные кооперативы, также могут облегчить доступ к финансовым услугам для работников и экономических единиц неформальной экономики¹¹⁶.



¹¹³ MOT, "2024 Thai Regulations on Domestic Work: Are You Following the Law?".

¹¹⁴ См. [videos on administrative procedures for women entrepreneurs](#) и [podcasts on entrepreneurship, financial education and personal development](#).

¹¹⁵ См. MOT, "SSE: Education and training".

¹¹⁶ MOT, *Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems*, 2019, 5.

Отраслевые подходы, ориентированные на определенные группы работников

183. Масштабы, распределение и характеристики неформальной экономики в пределах одной и той же страны могут различаться в зависимости от секторов. Более того, каждый сектор, как правило, подвержен влиянию определенных факторов, таких как социальные нормы и модели поведения в отношении домашнего труда или сезонного труда в сельском хозяйстве. Хотя многообразие отмечается и внутри секторов, существуют некоторые общие проблемы, которые можно преодолевать, используя уже действующие отраслевые структуры. В странах часто применяются отраслевые меры политики и нормативные требования, включая коллективные соглашения и договоры. Организации работодателей и работников, как и многие основанные на членстве организации неформальной экономики, созданные как субъекты социальной и солидарной экономики, часто структурированы по отраслевому признаку. Нельзя игнорировать и сквозные движущие силы неформальной экономики, однако отраслевые подходы сами по себе могут оказывать лишь ограниченное влияние на такие движущие силы.

Меры по обеспечению достойного труда для домашних работников

184. Отраслевой подход к надлежащей регистрации домашнего труда позволяет устранять основные движущие силы неформальной занятости в этом секторе, а именно: частичное или полное исключение домашних работников из сферы применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении, недостаточный институциональный потенциал для регулирования данного сектора и общественные убеждения в том, что домашний труд не является настоящей работой. Для решения проблемы правового охвата многие страны расширили сферу применения законодательства, снизив пороговые значения, устанавливающие минимальную продолжительность рабочего времени, продолжительность занятости и размера вознаграждения. Например, в 2013 году в Колумбии был принят Указ № 721, предусматривающий регистрацию в системе социального обеспечения домашних работников, занятых на неполный рабочий день у нескольких работодателей. Таким образом, в 2014 году количество зарегистрированных домашних работников увеличилось с примерно 9 000 до почти 90 000¹¹⁷. Для устранения пробелов в реализации стратегии перехода к формальной экономике необходимо упрощение процедур регистрации и уплаты взносов, стимулирование формальной занятости, проведение мероприятий по повышению осведомленности, укрепление институционального потенциала для устранения нарушений, в том числе путем создания и обучения специалистов служб инспекции труда, а также содействия поведенческим изменениям¹¹⁸. Например, в 2017 году в Коста-Рике фонд социального страхования в сотрудничестве с другими государственными институтами посредством социального диалога представил программу, направленную на увеличение числа участников системы социального обеспечения за счет снижения ставок взносов для работников и работодателей, в том числе за счет субсидий. Таким образом, работники получили возможность регистрироваться у нескольких работодателей, процедуры регистрации и оплаты были переведены в электронный формат, а обеспечение соблюдения было усилено посредством проверок, санкций и масштабной кампании по повышению осведомленности.

¹¹⁷ По данным анализа пробелов MOT. См. MOT, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, 207.

¹¹⁸ См. полный перечень примеров таких подходов в главе 9 документа MOT, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*.



Поддержка перехода к формальной занятости в сельскохозяйственном секторе в Северной Македонии

185. В Северной Македонии в период с 2014 по 2023 год доля неформальной занятости в сельском хозяйстве сократилась на 39 процентных пунктов¹¹⁹. Этому снижению способствовал ряд скоординированных мер политики. Во-первых, были введены режимы упрощенного налогообложения, в частности режим фиксированной ставки налога и упрощенный режим уплаты НДС для сельскохозяйственных производителей. Во-вторых, программа субсидий в сельском хозяйстве предусматривает финансовые стимулы и субсидии для сельскохозяйственных предприятий, при условии что они надлежащим образом зарегистрированы и применяют формальные методы трудоустройства, включая наем сезонных или временных работников в рамках официальных договоров, а также выполняют свои обязательства по уплате налогов и взносов в фонды социального страхования¹²⁰. Более того, программы модернизации сельскохозяйственного сектора позволяют фермерам получить доступ к передовым технологиям, в частности за счет финансовой поддержки и технической помощи. Наконец, субсидии, предоставленные в рамках программы развития сельских территорий на 2014–20 годы, послужили стимулами для инвестиций, в частности в сельскохозяйственную технику и ирригационные системы.

Инклюзивная защита работников, чтобы никто не был забыт

Безопасность и гигиена труда, предотвращение насилия и домогательств и борьба с ними

- 186.** Еще до того, как безопасная и здоровая производственная среда была признана основополагающим принципом и правом в сфере труда, в Рекомендацию 204 был включен призыв к государствам-членам принять неотложные меры для решения проблемы небезопасных и вредных для здоровья условий труда, характерных для неформальной занятости.
- 187.** По последним глобальным оценкам, несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания ежегодно становятся причиной почти 2 млн смертей среди работников неформальной экономики¹²¹. Однако количество инициатив в области безопасности и гигиены труда (БГТ) в отношении неформальной занятости остается ограниченным из-за многочисленных барьеров, включающих стоимость, сроки реализации, доступность и фрагментарность усилий. Применение коллективного и скоординированного подхода доказало свою эффективность при интеграции принципов БГТ и облегчении перехода к формальной экономике. Так, в Пакистане представители мобильного учебного подразделения, оснащенного средствами БГТ, посещают промышленные объекты в провинции Пенджаб для проведения обучения и тестирования на местах¹²².
- 188.** В Чили для устранения ограничений, связанных с обеспечением выполнения нормативных требований, национальное управление по труду может запросить разрешение на вход в частное домохозяйство для проверки соблюдения требований, касающихся домашнего труда. В случае отказа в доступе работодатель должен явиться в службу трудовой

¹¹⁹ MOT, *Информационная панель MOT по неформальной экономике* (на английском языке).

¹²⁰ Правительство Северной Македонии, *“Agricultural Development”*.

¹²¹ Jukka Takala et al., “Global-, Regional- and Country-level Estimates of the Work-related Burden of Diseases and Accidents in 2019”, in *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 50(2): 73–82.

¹²² MOT, *Improving Safety and Health in Micro-, Small and Medium-Sized Enterprises: An Overview of Initiatives and Delivery Mechanisms*, 2020, 31.



инспекции и может быть оштрафован за несоблюдение. Эта стратегия оказалась эффективной и в других странах, например в Уругвае. В Кот-д'Ивуаре инспекция труда создала систему стратегического планирования контрольных мероприятий в секторах производства какао, строительства и торговли с целью проверки соблюдения норм БГТ, а также требований, касающихся детского труда и перехода к формальной экономике. Благодаря этому планированию, инспектора труда предприняли совместные и скоординированные усилия с существующими и новыми заинтересованными сторонами, которые могут поддержать конкретные меры вмешательства в неформальной экономике, особенно в отношении коммуникации и прозрачности.

189. Программа Фонда Vision Zero MOT оказала поддержку секретариату управления развития сельского хозяйства и сельских районов Мексики в интеграции услуг по обучению и консультированию в области БГТ в цепочках поставок томатов и чили. На Мадагаскаре усиление координации между работодателями, местными органами власти и службами БГТ в секторе выращивания личи позволило распространить услуги по БГТ на некоторых наиболее уязвимые категории работников неформальной экономики, включая сезонных работников. Благодаря улучшению координации, большое число сезонных работников в секторе выращивания личи (многие из которых — женщины) смогли получить доступ к услугам по БГТ.
190. Работники неформальной экономики часто подвергаются повышенному риску насилия и домогательств из-за недостаточного правового признания, отсутствия регулирования и изоляции, связанной с их условиями труда. Маргинализация, дискриминация и стигматизация усугубляют их уязвимость, препятствуют сообщению о случаях насилия и домогательств и затрудняют реализацию усилий по их предотвращению и реагированию на них. В последние годы были приняты меры по усилению мер профилактики и защиты. Например, в Индии и Южной Африке защита от насилия и домогательств, предусмотренная трудовым законодательством, была распространена на работников неформального сектора. Во Франции, Мексике и на Филиппинах законодательство, направленное на борьбу с насилием и домогательствами в общественных местах, включая улицы, обеспечивает большую защиту работникам неформального сектора экономики. Некоторые страны, такие как Филиппины, укрепили механизмы правовой защиты, предоставив работникам неформального сектора право обращаться за поддержкой к соответствующим органам власти при подаче жалоб, связанных с гендерным насилием и домогательствами. Другие страны, например Гренада, включили работников неформального сектора в соответствующую национальную политику, в частности в национальную политику в области БГТ. Во многих странах также реализуются кампании по повышению осведомленности и соответствующие программы обучения¹²³.
191. Социальные партнеры вносят свой вклад в усиление защиты от насилия и домогательств. В Нигерии при поддержке Нигерийского конгресса труда работники неформального рынка утвердили свод правил поведения и сформировали целевую группу для повышения осведомленности о гендерном насилии и домогательствах на рынке Mile 12¹²⁴. В Кении цветочные хозяйства и другие производители сельскохозяйственной и промышленной продукции несут обязательства по соблюдению сводов правил поведения¹²⁵. Кооперативы также внесли свой вклад в эти усилия. В 2019 году Международный кооперативный альянс принял

¹²³ MOT, *Violence and Harassment in the World of Work: A Guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206*, 2021, 44–45.

¹²⁴ MOT, *Violence and Harassment in the World of Work: Trade Union Initiatives, Strategies and Negotiations since the adoption of the Convention on Violence and Harassment (No. 190) and Recommendation (No. 206)*, 2019, 2024, 42.

¹²⁵ MOT, "Preventing and Addressing Violence and Harassment in the Informal Economy", готовится к публикации.



декларацию о достойном труде и борьбе с домогательствами, приняв на себя обязательство проводить политику нулевой терпимости. В Бразилии кооперативы помогли сборщикам мусора повысить доход, провести переговоры с органами власти и укрепить безопасность, правовую защиту и профилактику насилия¹²⁶.

Доступ к защите работников посредством перехода к формальной экономике

192. Неформальная экономика остается серьезным препятствием на пути к достижению всеобъемлющей, надлежащей и эффективной защиты всех работников и одной из коренных причин, препятствующих достижению этой цели. Переход к формальной экономике является необходимым условием для обеспечения такой защиты.
193. Устранение правовых пробелов в охвате, если таковые имеются, является первым шагом к переходу к формальной экономике. С этой целью несколько стран распространили трудовое законодательство и законодательство о социальном обеспечении на категории работников и предприятий, которые изначально были исключены, в том числе путем принятия специального законодательства для защиты таких групп работников, как домашние работники¹²⁷, надомные работники¹²⁸, трудовые мигранты¹²⁹ или работники, занятые в малых экономических единицах. При отсутствии правовых пробелов прогресс в переходе к формальной экономике требует обеспечения соблюдения нормативных требований, в частности посредством скоординированного комплекса мер, упрощения процедур регистрации и отчетности, обеспечения стимулов для перехода к формальной экономике, введения корректирующих мер, повышения осведомленности о правах и обязанностях, а также о преимуществах формальной экономики, усиления мер сдерживания, применения санкций и продвижения культуры перехода к формальной экономике, характеризующейся прозрачностью и доверием и, как следствие, подразумевающей усиление эффективности и результативности институтов при использовании возможностей, предлагаемых новыми технологиями¹³⁰.
194. Во многих странах были установлены критерии для разграничения наемных работников и самозанятых. В этом отношении суды часто играют важную роль. Борьба со скрытыми трудовыми отношениями требует не только наличия четких правовых критериев, но и решительных действий со стороны органов, отвечающих за обеспечение выполнения. В сочетании с традиционными методами инспекции новые технологии могут оказывать содействие в выявлении подобных злоупотреблений, в том числе с помощью методов интеллектуального анализа данных или оценки рисков. Как и в случае с инструментом по борьбе с мошенничеством в Испании¹³¹, налоговый и таможенный департамент Эстонии использует алгоритмы для анализа расхождений между задекларированными налоговыми данными, взносами в фонд социального страхования и характером трудовых отношений. Аналогичным образом во Франции органы власти объединяют источники данных и используют аналитику данных, обеспечивая при этом соблюдение положений о защите конфиденциальных данных, для отслеживания и устранения неправильной классификации занятости. Такие тенденции, как работа исключительно на одного заказчика или отсутствие расходов на



¹²⁶ MOT, *Guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206*, 45.

¹²⁷ См. пп. 181 и 186 выше и MOT, *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers*, Part II.

¹²⁸ MOT, *Working from Home: From Invisibility to Decent Work*, 2021, Chapter 6.

¹²⁹ См. MOT, *Protecting the Rights of Migrant Workers in Irregular Situations and Addressing Irregular Labour Migration*, Part 2.

¹³⁰ MOT, *Чтобы никто не был забыт*, п. 141 и раздел 2.8.

¹³¹ См. п. 116 выше.

ведение предпринимательской деятельности, характерных для подлинной самозанятости, являются одними из возможных признаков существования трудовых отношений.

Сокращение дефицита достойного труда в неформальной экономике

Создание и развитие благоприятной среды для реализации политики в области минимальной заработной платы

- 195.** Эффективная и надлежащим образом разработанная политика в области минимальной заработной платы также может содействовать переходу к формальной экономике. Поскольку неформальные работники часто находятся на самом низком уровне шкалы заработной платы¹³², минимальная заработная плата может улучшить их условия труда и создать благоприятные условия для возможного перехода к формальной занятости в долгосрочной перспективе. Минимальный размер заработной платы установлен в 90% государств — членов МОТ¹³³. В последние годы многие страны приняли новый минимальный размер заработной платы, расширили сферу применения соответствующей политики (например, в отношении домашних работников) или укрепили существующие системы минимальной заработной платы. Большой объем эмпирических данных свидетельствует о том, что заработная плата, выплачиваемая в неформальном секторе экономики, может увеличиваться при повышении минимальной заработной платы в стране. Это явление известно как «эффект маяка», поскольку все работники, включая тех, кто занят в неформальной экономике, используют минимальную заработную плату в качестве ориентира в переговорах¹³⁴.
- 196.** Неформальные экономические единицы в странах с низким и средним уровнем дохода — прежде всего микро- и малые предприятия — сталкиваются со значительными трудностями в соблюдении законодательства о минимальной заработной плате, в частности из-за низкого уровня производительности. В разных странах значительная доля неформальных экономических единиц демонстрирует средний объем продаж на одного работника ниже уровня минимальной месячной заработной платы¹³⁵. Поэтому необходимо принимать взаимодополняющие меры по оказанию поддержки экономическим единицам (особенно микро- и малым предприятиям) посредством наращивания потенциала, финансовых стимулов, возможностей развития профессиональных навыков и доступа к технологиям, чтобы они могли соблюдать законодательство о минимальной заработной плате.

Доступ работников неформальной экономики к услугам по уходу за детьми

- 197.** Как указано в Рекомендации 204, «члены Организации должны поощрять обеспечение материально доступного и качественного ухода за детьми и предоставление других видов услуг по уходу, с тем чтобы содействовать гендерному равенству с точки зрения предпринимательства или возможностей в сфере занятости и позволить им переходить в формальную экономику». Было разработано несколько инициатив в целях решения проблемы нехватки доступных и приемлемых по цене услуг по уходу за детьми для работников неформальной экономики, прежде всего женщин, для поддержки их регулярной занятости и обеспечения стабильного дохода. В Аккре (Гана) глобальная сеть WIEGO проводила работу по

¹³² МОТ, *Global Wage Report 2024–25: Is Wage Inequality Decreasing Globally?*, 2024, 37.

¹³³ МОТ, *Global Wage Report 2020–21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19*, 2020, 60.

¹³⁴ МОТ, *Global Wage Report 2020–21*, 155.

¹³⁵ Eliane Badaoui and Frank Walsh, “Productivity, Non-Compliance and the Minimum Wage”, *Journal of Development Economics* 155, 102778 (March 2022).



установлению связей между рыночными торговцами и муниципальными органами и содействовала многостороннему процессу участия, результатом которого стало принятие набора национальных руководящих принципов по организации детских учреждений и их управлению на городских неформальных рынках. Например, центр по уходу за детьми на рынке Makola в Гане значительно улучшил благосостояние женщин-рыночных торговцев и их детей. Центр, который начинал работать как государственная служба, теперь напрямую управляется Ассоциацией торговцев Ганы, которая частично покрывает его эксплуатационные расходы¹³⁶. Кооперативы активно участвуют в продвижении и обеспечении предоставления услуг по уходу, включая уход за детьми, а также вносят вклад в защиту трудовых прав работников сферы ухода в неформальной экономике¹³⁷. В Бразилии кооператив по сбору отходов Asmare на муниципальных собраниях по составлению бюджета с участием общественности выступал за удовлетворение потребностей своих членов в уходе за детьми. Муниципалитет принял на себя управление и финансирование общественного центра по уходу за детьми, который теперь полностью интегрирован в муниципальную сеть учреждений раннего развития¹³⁸. В Индии в ответ на требования работников и для устранения острой необходимости в доступных и качественных услугах по уходу за детьми среди женщин, занятых в неформальном секторе, в 1986 году Ассоциация самозанятых женщин основала кооператив работников детских садов Sangini¹³⁹ в Ахмадабаде. Кооператив обеспечивает комплексный подход к уходу за детьми для удовлетворения потребностей детей в образовании, питании и здравоохранении.

Расширение и укрепление социальной защиты

- 198.** Социальная защита является фактором, облегчающим переход к формальной экономике. Она также снижает уязвимость работников к экономическим и другим потрясениям, которые могут вынудить их работать в неформальном секторе. Социальная защита также облегчает переходы в жизни и в сфере труда, в частности переходы, связанные с климатическими, демографическими и технологическими изменениями¹⁴⁰. Для достижения всеобщей социальной защиты, в том числе для «отсутствующего срединного сегмента»¹⁴¹, необходимо устранить правовые, финансовые и административные барьеры и одновременно с этим повысить осведомленность о пособиях по социальному обеспечению, укрепить механизмы управления и улучшить качество услуг для групп работников, лишенных защиты¹⁴². Для этого необходимо согласовать политику в области заработной платы, макроэкономическую, налогово-бюджетную и кадровую политику, а также содействовать переходу к формальной экономике для обеспечения создания справедливых и устойчивых систем.
- 199.** Руководствуясь Конвенцией 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), Рекомендацией 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) и другими международными нормами в области социального обеспечения, государства-члены придерживаются смешанных подходов для достижения всеобщей социальной защиты. Во многих странах установлена прямая связь между расширением социальной защиты и переходом

¹³⁶ WIEGO, *Women Informal Workers Mobilizing for Child Care*, 2017, 3.

¹³⁷ MOT и WIEGO, *Cooperatives Meeting Informal Economy Workers' Child Care Needs: A Joint ILO and WIEGO Initiative*, 2018.

¹³⁸ MOT, *Mobilizing Social and Solidarity Economy Units Towards Universal Social Protection*, Social Protection and Cooperatives Spotlight, 2022, 4.

¹³⁹ MOT и WIEGO, *Cooperatives Meeting Informal Economy Workers' Child Care Needs*, 5–6.

¹⁴⁰ MOT, *World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition*, 2024, 58, 218.

¹⁴¹ MOT, *World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*, 2017, 148.

¹⁴² MOT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*, Chapter 4.



к формальной экономике¹⁴³. В Кении в 2023 году была принята специально разработанная стратегия по распространению социальной защиты на работников неформальной и сельской экономики, а в 2024 году в двух округах были пересмотрены планы ее реализации для различных секторов¹⁴⁴. В Непале в 2023 году министерство труда, занятости и социального обеспечения запустило программу по распространению социальной защиты на работников неформального сектора и самозанятых в ряде секторов, в частности в сельском хозяйстве, строительном и транспортном секторах¹⁴⁵. Подобные инициативы в основном опираются на существующие схемы социального страхования. Это включает, в частности, улучшение соблюдения законодательства по социальному обеспечению на формальных предприятиях и распространение правового охвата систем социального страхования на самозанятых (например, в Алжире, Бразилии, Кот-д'Ивуаре, Эстонии, Ираке, Сенегале, Швеции, Турции и Уругвае), временных или занятых на неполный рабочий день работников (например, в Армении, Болгарии, Ираке, Южной Африке, Уругвае и Вьетнаме), работников микро- и малых предприятий (например, в Боснии и Герцеговине, Северной Македонии, Перу и Республике Молдова), сельскохозяйственных работников (например, в Бразилии и Монголии) и домашних работников (например, в Перу, на Филиппинах, в Южной Африке и Испании). Это также подразумевает создание единой упрощенной процедуры регистрации предприятий и трудовых договоров, а также сбор налогов и взносов на социальное обеспечение с помощью комплексных механизмов (например, в Аргентине, Бразилии, Кабо-Верде и Уругвае), субсидирование взносов (например, в Китае, Индонезии, Монголии и на Филиппинах) и продвижение полного спектра льгот, включая краткосрочные льготы (например, в Кот-д'Ивуаре, Монголии и Южной Африке)¹⁴⁶. Индия создала схему распространения социальной защиты на временных строительных работников посредством системы взносов с фиксированной ставкой, при этом строительные предприятия облагаются дополнительным сбором в размере 1–2% от общей стоимости строительных проектов. Данная схема предоставляет работникам доступ к пенсиям по старости, защите от производственных травм и профессиональных заболеваний, медицинскому страхованию и денежным пособиям по беременности и родам. В нескольких странах правительства ввели индивидуальные схемы сбережений для работников неформальной экономики, которые не в полной мере соответствуют принципам коллективного финансирования и объединения рисков, закрепленным в Конвенции 102 МОТ, но которые могли бы развиваться в более системные решения¹⁴⁷.

- 200.** В дополнение к расширению программ социального страхования и оказанию помощи лицам с ограниченной или нулевой платежеспособностью страны также расширили охват за счет внедрения нестраховых механизмов социальной защиты, финансируемых в первую очередь за счет государственных доходов и/или внешних ресурсов. Поскольку эти меры снижают уязвимость работников и их риски оказаться за чертой бедности, а также обеспечивают гарантированный доход, расширяют доступ к здравоохранению и образованию и позволяют работникам воспользоваться экономическими возможностями, такие усилия

¹⁴³ МОТ, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*, 16–17.

¹⁴⁴ Правительство Кении, *“Strategy for Extension of Social Protection Coverage to Workers in the Informal and Rural Economy in Kenya”*, 2023.

¹⁴⁵ МОТ, ЮНИСЕФ и Глобальная коалиция за минимальные уровни социальной защиты, *“Extending Social Protection to Workers in the Informal Economy”*, Thematic brief, 2023.

¹⁴⁶ МОТ, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*; МОТ, *World Social Protection Report 2024-26*; МОТ, *Making the Right to Social Security a Reality for Domestic Workers: A Global Review of Policy Trends, Statistics and Extension Strategies*, 2022, Chapter 4.

¹⁴⁷ МОТ, *Why are unemployment individual savings accounts not an adequate and equitable solution to unemployment protection?*, Social Protection Spotlight, 2024.



в конечном итоге могут ускорить переход к производительной и формальной занятости. Отдельными примерами могут служить внедрение и расширение программ социальных трансфертов для детей и семей (например, в Бразилии, Монголии и Сенегале), лиц с ограниченными возможностями (например, в Южной Африке) и лиц старшего возраста (например, социальные пенсии в Лесото, на Маврикии, в Намибии, Непале, Таиланде и Тиморе-Лешти), а также национальные государственные программы занятости (например, в Эфиопии, Индии и Южной Африке)¹⁴⁸. При разработке стратегий расширения социальной защиты крайне важно объединить два типа схем (страховые и нестраховые) в рамках последовательной и устойчивой системы, а также внедрить эффективные стимулы для перехода к формальной экономике, чтобы избежать «ловушек неформальной занятости»¹⁴⁹.

201. Доступ к медицинскому обслуживанию особенно важен. Доля платежей, которые должны уплачиваться домохозяйствами самостоятельно, значительно выше в неформальной экономике, что ограничивает доступ домохозяйств к надлежащим и своевременным медицинским услугам¹⁵⁰. В ответ на это некоторые страны с низким и средним уровнем дохода приняли национальную политику по расширению охвата социальной защитой в области здравоохранения. Некоторые из них использовали сочетание страховых и нестраховых схем в рамках систем всеобщего медицинского страхования с полным или частичным субсидированием взносов и адаптированными механизмами регистрации и сбора взносов. Благодаря этим подходам, был достигнут существенный прогресс в распространении охвата на работников неформальной экономики и членов их семей, например в Китае, Колумбии, Кот-д'Ивуаре, Индонезии, Казахстане, Монголии, на Филиппинах, в Руанде, Таиланде и Вьетнаме.
202. В Кот-д'Ивуаре был реализован инновационный многосторонний подход к распространению всеобщего медицинского страхования на фермерские хозяйства, выращивающие какао (см. вставку 6).
203. Инклюзия трудовых мигрантов в национальные программы социальной защиты, основанные на принципе равенства обращения и заключении соглашений о социальном обеспечении¹⁵¹, является существенным условием доступа этих работников к формальному трудоустройству. В настоящее время многие страны предоставляют социальную защиту трудовым мигрантам и беженцам посредством односторонних, двусторонних или многосторонних мер. В 2020 году во всем мире насчитывалось около 660 соглашений о социальном обеспечении, что является значительным ростом по сравнению со 100 соглашениями в 1980 году¹⁵². В Кении Закон о медицинском страховании 2023 года распространяет защиту на всех иностранцев, постоянно проживающих в стране. В Кабо-Верде трудовые мигранты могут зарегистрироваться в национальном институте социальной защиты в качестве наемных или независимых работников. Регистрация является обязательным условием получения вида на жительство¹⁵³. С 2019 года в Малайзии трудовые мигранты, включая домашних работников, охвачены программой защиты от несчастных случаев на производстве и



¹⁴⁸ MOT, *World Social Protection Report 2024–26*.

¹⁴⁹ MOT, ЮНИСЕФ и Глобальная коалиция за минимальные уровни социальной защиты, “Extending Social Protection to Workers in the Informal Economy”, 2.

¹⁵⁰ Панамериканская организация здравоохранения, “Informal Work as a Key Social Determinant of Health Equity: Results of a Systematic Review”, готовится к публикации.

¹⁵¹ MOT, “Model Intervention: The Eight-Step Process to Negotiating a Social Security Agreement”, ILO brief, 2023.

¹⁵² Международная ассоциация социального обеспечения, “Global Overview of International Social Security Agreements”, 2022.

¹⁵³ MOT, “Intervention Model: For Extending Social Protection to Migrant Workers in the Informal Economy”, ILO brief, 2023, 10.

профессиональных заболеваний, а с июля 2024 года — программой социального страхования на случай инвалидности или потери кормильца¹⁵⁴.

► **Вставка 6. Распространение всеобщего медицинского страхования на фермерские хозяйства, выращивающие какао, в Кот-д'Ивуаре**

Целью проекта является оказание помощи сообществам производителей какао в Кот-д'Ивуаре в переходе к формальной экономике на основе многостороннего подхода с основным вниманием к медицинскому страхованию как средству достижения экономической стабильности и улучшения условий труда. Данный подход способствует созданию партнерских связей между государственными учреждениями, субъектами частного сектора и кооперативами производителей какао в коллективных усилиях по улучшению условий труда и жизни и содействию переходу к формальной экономике. Покупатели/экспортеры оплачивают часть страховых взносов фермеров, тем самым создавая общую ответственность в области социальной защиты. Краеугольным камнем данного подхода является всеобщая программа медицинского страхования, которая распространяет медицинское страхование на всех жителей страны, включая работников неформальной экономики и членов их семей.

Данная инициатива ориентирована на человека и включает целевые кампании по повышению осведомленности для обеспечения инклюзии и доступности. Проводится значительная работа по информированию производителей какао о преимуществах всеобщего медицинского страхования и упрощению их членства через мобильные станции и местные медицинские центры. Были разработаны адаптированные механизмы для регистрации сельскохозяйственных работников, которые могут вносить взносы, и членов их семей. Механизмы непрерывного наблюдения и обратной связи обеспечивают качество услуг за счет устранения пробелов и повышения удовлетворенности пользователей. В совокупности эти элементы способствуют созданию комплексной модели, предполагающей широкое участие и адаптированной к потребностям работников неформальной экономики.

Данный проект предоставляет фермерам-производителям какао реальный доступ к медицинскому страхованию, снижая их экономическую уязвимость и укрепляя финансовую устойчивость. Улучшение состояния их здоровья способствует повышению производительности и сокращению детского труда, а организованные кооперативные структуры содействуют социальной сплоченности и расширению прав и возможностей. Уроки, извлеченные из реализации данной инициативы, подчеркивают важность устойчивого сотрудничества, мероприятий по повышению осведомленности и максимального использования существующей социальной защиты на национальном уровне. Однако существуют некоторые опасения относительно того, что такой подход сокращает переговорные позиции, что может иметь негативные последствия для доходов производителей.

Источники: MOT, ACCEL Africa, *Good Practices: Côte d'Ivoire – Extending Universal Health Insurance Coverage to Cocoa Farming Communities*, 2023; Tessier and Louis dit Guérin.



204. В других случаях социальная и солидарная экономика обеспечила пути перехода к формальной экономике, поддерживая внедрение национальных систем социальной защиты. В Того Программа взаимной социальной защиты для работников неформального сектора обеспечивает защиту в области здравоохранения через модель фонда взаимопомощи. В Колумбии министерство здравоохранения и социальной защиты реализует всеобщую программу социального медицинского страхования через общенациональную сеть фондов взаимопомощи. В Сенегале национальная программа всеобщего медицинского страхования реализуется совместно с отраслевыми профессиональными ассоциациями

¹⁵⁴ CentralHR, "Extension of SOCSO Invalidity Scheme Coverage to Foreign Workers Effective 1 July 2024", Blog, July 2024.

взаимопомощи, которые упрощают регистрацию и сбор взносов для работников неформальной экономики¹⁵⁵.

Укрепление потенциала в целях адаптации и смягчения последствий изменения климата и окружающей среды

- 205.** Некоторые страны приняли практические подходы к укреплению потенциала субъектов неформальной экономики в области принятия мер по адаптации к изменению климата и окружающей среды и смягчению его последствий, а также по максимальному использованию социальных и экономических возможностей, предоставляемых в рамках мер по борьбе с изменением климата и окружающей среды, в том числе путем экологизации экономики. Например, на Филиппинах программа выдачи идентификационных карт в области социальной защиты направлена на улучшение доступа рыбаков к социальной защите, с тем чтобы они могли более эффективно противостоять экономическим потрясениям и проблемам, связанным с изменением климата¹⁵⁶. Программа, реализация которой началась в 2023 году, предоставляет основные социальные услуги рыбакам — группе населения, уязвимой перед экономической нестабильностью и последствиями изменения климата. Данная программа предоставляет доступ к целому ряду льгот, включая медицинские услуги, жилье, пенсии, медицинскую и похоронную помощь, страхование от несчастных случаев и финансовую поддержку. Для облегчения финансового бремени рыбаков, связанного с уплатой обязательных взносов в систему социального страхования, были созданы сберегательные ассоциации, которые позволяют рыбакам создавать резервы на случай возможных чрезвычайных ситуаций и уплачивать социальные взносы. Рыбаки, имеющие идентификационные карты, и члены их семей также могут обращаться в финансовые учреждения за базовыми социальными услугами, включая страхование от несчастных случаев и страхование урожая.
- 206.** В Индии инициатива SEWA по защите от экстремальной жары, реализованная в 2023 году, направлена на создание климатического потенциала противодействия женщин в неформальной экономике, которые особенно уязвимы к воздействию аномальной жары. По данным обследования, проведенного в рамках инициативы SEWA, 93% респондентов столкнулись с серьезными проблемами со здоровьем, включая связанные с жарой недомогания, обезвоживание и психические расстройства. Это привело к снижению производительности, сокращению рабочего времени и пропуску рабочих дней, что в свою очередь сократило уровень доходов на 30–50%. Данная инициатива направлена на обеспечение более безопасных рабочих мест и повышение гарантий получения дохода посредством предоставления финансовой защиты для частичной компенсации доходов, потерянных из-за климатических потрясений. В рамках данной инициативы были объединены несколько стратегий по смягчению последствий экстремальной жары, такие как меры по снижению рисков, системы раннего оповещения о наступлении жары, предоставление защитного снаряжения и система микрострахования доходов от экстремальной жары, в рамках которой выплачивается компенсация в случае экстремальных и опасных условий труда. В 2024 году программа страхования была дополнена программой денежной помощи, реализуемой в условиях более низких температур, чем программа страхования. Первоначально пилотная фаза была ориентирована на охват 21 000 женщин в 5 округах штата Гуджарат. В 2024 году программа была



¹⁵⁵ Lou Tessier and Olivier Louis dit Guérin, *What Role Can Health Mutuals And Community-Based Health Insurance Play in Social Health Protection Systems? Review of Experiences* (ILO, 2025), 216–225.

¹⁵⁶ MOT, “Background paper on Innovative Approaches to Formalization”, ILO Asia and the Pacific Tripartite Regional Knowledge Sharing Forum, готовится к публикации, 24.

расширена до 52 000 участников в 22 округах. Программа денежной помощи была реализована во всех округах, а ее участники получили помощь в размере 400 индийских рупий. Кроме того, программа страхования была внедрена в 17 из 22 округов, а 46 339 участников получили пособия в размере от 151 до 1651 рупии. Дополнительным преимуществом программы стала интеграция 17 000 участников, у которых не было банковского счета или счета которых были неактивны, в официальную финансовую систему.

- 207.** Некоторые страны разработали инициативы, которые сочетают развитие предпринимательства и возможности получения профессиональных навыков, содействие формальному экономическому развитию и достойному труду, а также меры по содействию справедливому переходу (см. вставку 7).

► **Вставка 7. Развитие инноваций и зеленого предпринимательства в Зимбабве**

Зимбабве сталкивается с многочисленными экономическими, социальными и экологическими проблемами, которые препятствуют росту частных предприятий и созданию рабочих мест. Проект Green enterPRIZE был разработан с целью содействия инклюзивным экономическим возможностям и экологической устойчивости, а также для оказания помощи микропредприятиям и МСП в переходе на более экологичные и устойчивые методы работы.

Проект также направлен на развитие спроса и предложения в области профессиональных навыков в рамках зеленой экономики и с этой целью поддерживает сеть микропредприятий и МСП, поставщиков услуг по развитию предпринимательства, национальные и местные правительственные департаменты и органы регулирования, организации работодателей и работников, учреждения технического и профессионального образования и подготовки, а также поставщиков услуг по профессиональной подготовке. Подход, используемый для развития зеленого предпринимательства, был адаптирован к потребностям существующих предприятий, большинство из которых осуществляют свою деятельность в неформальном секторе экономики. Было разработано несколько инициатив и инструментов, чтобы помочь предприятиям начать переход к формальной экономике, с одновременным изучением возможностей диверсификации в зеленой экономике. Например, была создана инновационная платформа, на которой предприятия могут обмениваться идеями, а неформальные экономические единицы могут изучать возможности, в том числе возможности сотрудничества, в различных цепочках создания стоимости.

К 2021 году в рамках проекта было создано 446 новых рабочих мест, 57% из которых занимали женщины, и оказана помощь в преобразовании 2218 существующих рабочих мест в более экологичные и достойные рабочие места. Однако из-за пандемии COVID-19 и вызванного ею локдауна было создано меньше рабочих мест, чем ожидалось.

- 208.** В условиях нехватки доступного жилья и высокого уровня неформальной занятости в строительном секторе программа зеленых рабочих мест в Замбии способствовала созданию более экологичных и качественных рабочих мест за счет поддержки устойчивых ММСП в цепочке создания стоимости в этом секторе. Инновационный подход поощрял внедрение более устойчивых строительных материалов и методов строительства (например, использование спрессованных стабилизированных земляных блоков), содействовал росту предприятий и решению проблемы дефицита достойного труда при одновременном создании возможностей трудоустройства по всей цепочке поставок в строительном секторе. Программа была реализована как на государственном уровне, так и на уровне предприятий и предусматривала распространение программ социального обеспечения на строительных



работников, а также инициативы по улучшению соблюдения норм БГТ, что продемонстрировало ценность принятия многомерного и комплексного подхода¹⁵⁷.

Будущие направления деятельности

209. Пробелы в правовом обеспечении, которые приводят к исключению некоторых категорий работников и экономических единиц из сферы применения законодательства и нормативно-правовых актов, сохраняются в слишком многих странах. Устранение таких пробелов является важнейшим условием для обеспечения перехода к формальной экономике и надлежащей защиты работников. Исключение из сферы применения законодательства также, как правило, затрагивает микропредприятия и, как следствие, нанятых ими работников. В других обстоятельствах на работников, несмотря на то что они охватываются соответствующим законодательством, не распространяются определенные виды мер защиты из-за характера их договорных отношений или других факторов, таких как количество отработанных часов.
210. В некоторых странах, в которых существует надлежащее правовое обеспечение, слабые системы соблюдения, включая не обеспеченные достаточными ресурсами и возможностями инспекционные службы, по-прежнему подрывают применение законодательства, что также приводит к неформальной занятости. Например, во многих странах, особенно с высоким уровнем неформальной экономики, по-прежнему отсутствуют необходимые стратегии по расширению охвата механизмов обеспечения выполнения и услуг по БГТ на субъектов неформальной экономики. Более того, выявление экономических единиц и работников неформальной экономики и доступ к ним остаются серьезным препятствием для обеспечения выполнения нормативных требований.
211. Обеспечение защиты работников, являющихся жертвами дискриминации и находящихся в неблагоприятном положении на рынке труда, по-прежнему является нерешенной задачей. Многие из этих работников зачастую чрезмерно представлены в неформальной экономике. Несмотря на прогресс, достигнутый в некоторых странах, конкретные обстоятельства и потребности таких работников по-прежнему недостаточно учитываются или не учитываются вообще в контексте комплексных и целевых мер вмешательства.

2.2.5. Предотвращение информализации и борьба с возникающими формами неформальной экономики

212. Возникновение кризисов и конфликтов, наряду с преобразованиями в сфере труда, в том числе вызванными технологическими инновациями, изменением окружающей среды и климата и глобализацией, может привести к росту форм трудовых договоров, связанных с относительно более высоким риском неформальной занятости, чем постоянная полная занятость по найму (см. раздел 1.2.3 выше), включая неправильную классификацию занятости. Если не предпринимать никаких действий, такая ситуация может приводить к информализации. Важно не только реагировать на последствия информализации, но и понимать и устранять лежащие в ее основе причины, а также содействовать ускорению перехода неформальных работников и предприятий к формальной занятости.

¹⁵⁷ См. дополнительную информацию в МОТ, “Zambia: Green Jobs in the Building Construction Sector”.



Оценка рисков информализации

213. Для оценки рисков информализации, а также предотвращения информализации и борьбы с ней, МОТ приняла на себя обязательство разработать и протестировать методологический инструмент для руководства процессом сбора достаточного объема фактических данных, чтобы позволить всем заинтересованным сторонам на национальном уровне прийти к общему пониманию того, какие группы работников, форм организации труда или режимов работы и типов экономических единиц наиболее подвержены этим рискам, а также каковы основные причины распространения неформальной занятости. Такой превентивный подход также направлен на поощрение разработки заинтересованными сторонами на национальном уровне учитывающих гендерные аспекты мер для предотвращения перехода к неформальной занятости, а также осуществления действий по оценке эффективности этих мер¹⁵⁸.

Предотвращение информализации, в том числе путем принятия мер по предотвращению роста форм организации труда, более подверженных риску неформальной занятости

214. Самозанятые как минимум в два раза чаще оказываются занятыми в неформальном секторе, чем наемные работники. В этом контексте во многих странах были приняты меры по выявлению скрытых трудовых отношений в целях борьбы с такой практикой. Так, в целях ограничения распространения скрытых трудовых отношений в трудовом кодексе Чили содержится запрет на использование любых уловок или действий, направленных на сокрытие, маскировку или изменение личности сторон или их активов, если это приводит к уклонению от соблюдения юридических или договорных обязательств в отношении труда или социального обеспечения. Некоторые страны, такие как Греция, Венгрия, Италия и Саудовская Аравия, попытались противодействовать скрытым трудовым отношениям и использованию экономически зависимых лиц, не являющихся работниками, включив в свое трудовое законодательство презумпцию того, что работник является наемным работником. Это означает, что в случае оспаривания статуса занятости бремя доказывания возлагается не на работника, а на работодателя¹⁵⁹.

215. Около 70% временно занятых наемных работников работают в неформальном секторе, по сравнению с 16% наемных работников, занятых на постоянной основе (по бессрочным трудовым договорам)¹⁶⁰. Чтобы предотвратить рост временной занятости, в последние годы в Европе, особенно на Кипре, в Италии, Норвегии, Польше, Португалии, Испании и Швеции, одной из широко применяемых мер стало сокращение максимальной совокупной продолжительности последовательных срочных договоров¹⁶¹. В Испании общая презумпция заключения трудового договора на неопределенный срок после ее отмены в 2012 году была вновь введена в 2021 году. Использование временных договоров ограничено определенными ситуациями¹⁶². Некоторые страны пытались ограничить использование срочных трудовых договоров путем увеличения их стоимости для работодателей, например посредством введения выходных пособий или увеличения их размера (например, в Литве,

¹⁵⁸ МОТ, "Preventing and Addressing Informalization and Informalization Risks: Methodological Kit", готовится к публикации.

¹⁵⁹ МОТ, Methodological Kit, готовится к публикации.

¹⁶⁰ МОТ, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 21.

¹⁶¹ Еврофонд, *Labour Market Change: Trends and Policy Approaches Towards Flexibilization*, Challenges and prospects in the EU series, 2022, 43.

¹⁶² МОТ, *Чтобы никто не был забыт*, раздел 2.6.3.



Нидерландах и Испании) или увеличения ставки социальных взносов, уплачиваемых в отношении наемных работников, работающих по срочным трудовым договорам, по сравнению со ставками, применяемыми к наемным работникам, работающим по бессрочным договорам (например, во Франции, Италии, Литве, Польше и Испании)¹⁶³. Во Франции работодатели должны выплачивать наемным работникам, работающим по срочным договорам, ежемесячную «премию за нестабильную занятость» в размере 10% от их вознаграждения, чтобы компенсировать низкий уровень оплаты труда и сократить использование работодателями срочных договоров¹⁶⁴. Некоторые страны приняли меры по обеспечению равного обращения, то есть по ограничению риска информализации, связанного с формами занятости, которые, как правило, более подвержены риску информализации. Так, в Индии Кодекс трудовых отношений 2020 года запрещает дискриминацию между временными и постоянными наемными работниками¹⁶⁵.

- 216.** Существует целый ряд мер по предотвращению информализации формальных предприятий и повышению их потенциала противодействия в меняющихся и неопределенных условиях, в том числе в периоды кризиса¹⁶⁶. Например, предприятиям может быть сложно следить за изменениями в регулировании. В рамках своих усилий по поддержке справедливого перехода Германия ввела различные субсидии и стимулы для оказания помощи МСП в соблюдении новых трудовых и экологических норм, тем самым снижая финансовое бремя адаптации к изменениям и стимулируя такие предприятия оставаться в формальном секторе. Аналогичным образом, чтобы смягчить проблемы, с которыми столкнулись МСП в результате принятия нескольких экологических норм¹⁶⁷, ЕС создал механизмы поддержки, такие как финансовая помощь и переходные периоды для МСП, чтобы они смогли адаптироваться к новым экологическим нормам и нормам в области защиты данных. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии исполнительный совет по улучшению регулирования предоставил предприятиям механизмы для направления отзывов о новых и существующих нормах, что содействует преодолению опасений предприятий, которые, если их не решать, могут приводить к тому, что предприятия будут избегать соблюдения требований формальной экономики¹⁶⁸. В Австралии правительство проводит исследования влияния законодательства, чтобы оценить потенциальное влияние новых требований на предприятия, свести к минимуму нежелательное дополнительное бремя и помочь официальным предприятиям предвидеть изменения и готовиться к ним, с целью обеспечения более плавного перехода¹⁶⁹. Более того, все меры, направленные на повышение производительности, облегчение доступа к рынкам и снижение административной нагрузки для формальных предприятий, повышают их потенциал противодействия и стабильность, а также помогают предотвратить информализацию.



¹⁶³ MOT, Methodological Kit, готовится к публикации.

¹⁶⁴ Tom Hunt and Sean McDaniel, *Tackling Insecure Work: Political Actions from Around the World*, Sheffield Political Economy Research Institute, 2017, 6.

¹⁶⁵ MOT, *Чтобы никто не был забыт*, п. 130.

¹⁶⁶ MOT, *Leading Business in Times of Covid Crisis: Analysis of the Activities of Employer and Business Membership Organizations in the COVID-19 Pandemic and What Comes Next*, 2021, 44–45.

¹⁶⁷ По данным исследования, проведенного по заказу Европейского парламента, общие затраты на приведение МСП в соответствие с экологическим законодательством могут составить около 28 млрд евро в первый год внедрения. Julia Rzepecka et al., *The Impact of EU Legislation in the Area of Digital and Green Transition, Particularly on SMEs*, 2024, 19.

¹⁶⁸ Правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, *“Better Regulation Framework: Guidance”*, 2023.

¹⁶⁹ Правительство Австралии, *Australian Government Guide to Regulatory Impact Analysis*, second edition, 2020.

Предотвращение рисков информализации, связанных с возникающими формами организации труда, и борьба с ними: работа на цифровых трудовых платформах

- 217.** Работа на цифровых трудовых платформах является одной из наиболее заметных новых форм организации труда. Такая работа может обеспечивать возможности занятости и получения дохода для многих работников, а в некоторых случаях и облегчить переход к формальной занятости. Однако в определенных ситуациях работа через цифровые платформы также может создавать препятствия для достойного труда, особенно в отношении правильной классификации занятости, доходов работников и их доступа к социальной защите¹⁷⁰.
- 218.** Не существует единого мнения относительно связи между увеличением масштабов работы через платформы и информализацией. Риск информализации во многом обусловлен тем, что большинство платформ определяют свою деятельность как технологическое посредничество и рассматривают работников цифровых платформ как самозанятых. Поэтому последние, как правило, более подвержены неформальному характеру занятости, чем наемные работники. Отсутствие национальных систем регулирования, адаптированных к характеристикам этой формы организации труда, может еще больше усложнить задачу обеспечения того, чтобы соответствующие работники имели надлежащий охват формальными системами. С другой стороны, прослеживаемость деятельности платформ дает возможность формализовать скрытую экономическую деятельность и, следовательно, способствовать продвижению достойного труда.
- 219.** Подходы к регулированию труда на цифровых трудовых платформах зависят от страны. Одни страны стремятся прежде всего содействовать доступу к формальным рабочим местам, а также характерным для них социальной защите и защите работников, в основном посредством повторной классификации работников (например, в Бельгии, Хорватии, на Мальте, в Португалии и Испании) и зачастую на основе опровержимой презумпции существования трудовых отношений. Эти меры соответствуют Директиве ЕС 2024/2831 об улучшении условий труда в контексте работы на платформах.
- 220.** Другие страны, включая Австралию, Китай, Сингапур и некоторые штаты Соединенных Штатов Америки (в частности, Нью-Йорк и Массачусетс), распространили защиту на категории работников, не являющихся наемными работниками, как для обеспечения такой защиты, так и для предоставления стимула работникам и платформам работать в рамках формальной экономики. Например, в Сингапуре Закон о работниках платформ¹⁷¹, вступивший в силу 1 января 2025 года, требует от всех операторов платформ вести подробный учет нанятых ими работников и предоставлять расчетные листки. Законом также предусмотрено обязательство операторов платформ выплачивать компенсацию при несчастных случаях на производстве или профессиональных заболеваниях, а также в целях улучшения жилищных условий и обеспечения пенсионных выплат работникам платформ постепенно приводить ставки взносов работников цифровых платформ и операторов в центральный резервный фонд в соответствие со ставками других наемных работников и работодателей соответственно. Аналогичным образом Китай инициировал комплексные реформы по расширению прав работников цифровых платформ. Одной из ключевых мер стала публикация в 2021 году руководящих принципов по защите прав и интересов работников, занятых в новых формах труда,

¹⁷⁰ Действия в этой области будут определены на основе результатов обсуждения вопросов достойного труда в платформенной экономике, которое состоится в ходе сессий Конференции в 2025 и 2026 гг.

¹⁷¹ См. дополнительную информацию в документе правительства Сингапура, “[Platform Workers Act](#)”.



которыми предусматривается распространение определенных прав на работников, трудовые отношения с которыми считаются «неполными», и возложение некоторых обязанностей на платформы¹⁷². Пилотная программа страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, запущенная в июле 2022 года на семи предприятиях, управляющих платформами, к концу сентября 2024 года охватывала уже 9,8 млн работников¹⁷³. В Индии и Республике Корея эти меры защиты были расширены за счет специализированного законодательства, особенно в области социального обеспечения и безопасности и гигиены труда.

Использование возможности прослеживания деятельности цифровых трудовых платформ для содействия переходу к формальной экономике и предотвращения информализации

- 221.** Цифровые трудовые платформы уникальны тем, что они обеспечивают цифровую регистрацию и прослеживание личности работников и клиентов или их транзакций. Прослеживаемость деятельности, осуществляемой на платформах, предоставляет правительствам возможность выявлять случаи несоблюдения нормативных требований и, следовательно, содействовать переходу неформальных работников, экономических единиц и их деятельности в формальный сектор, включая недекларируемый труд в платформенной экономике¹⁷⁴. Однако реализация потенциала такой прослеживаемости зависит от сотрудничества и обмена информацией между платформами и компетентными национальными органами. Несколько стран предприняли шаги в этом направлении. В 2021 году Италия обязала цифровые трудовые платформы сообщать министерству труда подробные сведения о работниках, которых они нанимают или привлекают к работе, включая независимых подрядчиков и временных работников. Таким образом, платформы, зарегистрированные в Италии, должны предоставлять информацию о личности каждого из своих работников, об условиях их занятости и возложенных на них задачах, а также их номера плательщиков НДС и адреса. Во Франции с 2020 года законодательно установлено требование к цифровым платформам декларировать заработную плату, выплачиваемую работникам, проживающим во Франции, участвующим в осуществлении коммерческой деятельности или предоставляющим налогооблагаемые услуги во Франции, для целей НДС. Собранная информация позволяет государственным органам определять налоговые обязательства работников, а также их обязательства в области социального обеспечения¹⁷⁵.
- 222.** В Индии Законом о регистрации и социальном обеспечении работников платформ штата Раджастан 2023 года предусмотрено требование о том, чтобы цифровые трудовые платформы сообщали государству данные обо всех работниках, зарегистрированных на платформе, которым присваивается уникальный индивидуальный идентификационный номер. Законом также предусматривается обязательство государства вести публичный реестр всех работников цифровых платформ на территории страны. В Хорватии цифровые трудовые платформы должны сообщать министерству труда, пенсий, семьи и социальной политики о количестве работников, использующих платформу, и характере их договорных



¹⁷² МОТ, *Обеспечение достойного труда в платформенной экономике*, ILC.113/Доклад V(1), 2024 г., пп. 133–134.

¹⁷³ МОТ, “Good Practices in Social Security in China (3): Pilot programme on occupational injury insurance for workers in new forms of employment”, ILO brief, 2024, 4.

¹⁷⁴ Colin C. Williams, “Review of Country Practices on Using the Traceability of Jobs and Activities on Digital Platforms to Support Formalization”, готовится к публикации; МОТ, *Обеспечение достойного труда в платформенной экономике*, глава 2.4.

¹⁷⁵ МОТ, “Brief on harnessing the traceability of activities of digital labour platforms to support formalization”, готовится к публикации.

отношений. Министерство ведет цифровой реестр деятельности платформ с целью обеспечения прозрачности и соблюдения законодательства¹⁷⁶.

- 223.** В Республике Корея с момента внесения поправок в законодательство операторы цифровых платформ считаются административными агентствами, которые, в соответствии с законодательством, должны декларировать статус занятости работников платформ и выплачиваемую им ежемесячную заработную плату в электронном виде, а также перечислять взносы на социальное страхование. Для реализации этих положений Корейский фонд компенсаций работникам (COMWEL) подписал меморандум о взаимопонимании с операторами платформ об обмене данными в режиме реального времени. Субсидии предоставляются операторам платформ на основе количества предоставленных отчетов. Кроме того, национальная налоговая служба передает в COMWEL данные о доходах, полученных от операторов платформ¹⁷⁷.
- 224.** Применение органами власти более строгих мер контроля за платформами также играет важную роль в предотвращении информализации. Например, в Бельгии платформы должны получить одобрение компетентного федерального органа, чтобы считаться платформами экономики сотрудничества. Кроме того, статья 17 Директивы ЕС об улучшении условий труда при работе на платформах также требует, чтобы платформы предоставляли информацию о количестве лиц, выполняющих работу посредством платформ, а также об их договорном статусе или статусе занятости, условиях договора, средней продолжительности работы и посредниках, с которыми цифровая трудовая платформа установила договорные отношения. Кроме того, данная директива гарантирует право представителей и компетентных органов запрашивать дополнительную информацию, включая сведения, касающиеся трудовых договоров. В Чили закон, регулирующий платные пассажирские перевозки, требует, чтобы предприятия, лицензированные водители и их транспортные средства были зарегистрированы в цифровом реестре министерства транспорта и телекоммуникаций¹⁷⁸. Также в Чили цифровые трудовые платформы несут обязательства, в соответствии с резолюцией о социальном обеспечении самозанятых¹⁷⁹, по предоставлению ежемесячных расчетных листов для каждого работника. Эти платформы также должны удерживать взносы на социальное обеспечение у источника, рассчитываемые из чистой прибыли за каждую поездку, и ежемесячно их перечислять налоговой службе. В Мексике водители райдхейлинга, работающие в качестве независимых подрядчиков, должны быть включены в федеральный реестр налогоплательщиков для выполнения своих налоговых обязательств, включая выдачу квитанций пассажирам, если они их запрашивают. Более того, с июня 2020 года в Мексике действует план удержания налога для платформ райдхейлинга, в соответствии с которым предприятия должны удерживать налог на добавленную стоимость и подоходный налог из доходов своих водителей и перечислять их правительству.



Предотвращение и устранение последствий кризисов

- 225.** Неформальная экономика процветает в условиях высокой безработицы, неполной занятости, бедности, гендерного неравенства и нестабильной занятости. Рост числа кризисов во всем мире значительно усугубляет все эти факторы и тем самым способствует росту

¹⁷⁶ Правительство Хорватии, “Amendments to Labour Act to prevent consecutive fixed-term contracts”, 2022.

¹⁷⁷ МОТ, “The Republic of Korea: Extending Social Insurance to Digital Platform Workers”, ILO brief, 2024, 5.

¹⁷⁸ Чили, Закон № 21.553 от 19 апреля 2023 г. о приложениях платных пассажирских перевозок и услуг, предоставляемых с их помощью.

¹⁷⁹ Правительство Чили, Налоговая служба, *Instruye sobre la forma de documentar los servicios prestados por trabajadores independientes de plataformas digitales domiciliadas o residentes en Chile*, Resolution Ex.SII No. 132, 2023.

неформальной экономики, особенно за счет информализации ранее являвшихся формальными предприятий и рабочих мест. В начале пандемии COVID-19 организации работодателей и работников продемонстрировали, как посредством эффективного социального диалога можно адаптировать меры по предотвращению информализации формальных предприятий и рабочих мест и удовлетворить потребности тех, кто больше всего пострадал от кризиса (см. вставку 8).

► **Вставка 8. COVID-19: роль социального диалога в смягчении последствий кризиса и предотвращении информализации**

Пандемия COVID-19 подчеркнула важнейшую роль организаций работодателей и работников в решении экономических и социальных проблем, возникших во время кризиса. По данным обследования МОТ, во время пандемии 81% стран использовали социальный диалог для достижения консенсуса по мерам защиты всех работников и предприятий¹. Эти организации поддерживали усилия по предотвращению информализации формальных предприятий и рабочих мест. Они также оказали прямую поддержку субъектам неформальной экономики, помогая им: i) собирать и распространять информацию, являющуюся основой для разработки ответных мер политики и более эффективного реагирования на приоритетные потребности субъектов неформальной экономики; ii) поддерживать совместную разработку инклюзивной политики посредством механизмов социального диалога, включая двусторонние и трехсторонние переговоры; iii) расширять доступ микро- и малых предприятий к социальной защите и финансовой помощи; iv) повышать осведомленность о мерах в области безопасности и гигиены труда и продвигать их.

Во многих странах мобилизация социальных партнеров, особенно посредством социального диалога, способствовала разработке и реализации эффективной политики, направленной на обеспечение непрерывности предпринимательской деятельности и потенциала противодействия предприятий, а также на сохранение формальной занятости, тем самым снижая риски информализации.

Например, Дания в значительной степени полагалась на трехсторонние соглашения с участием правительства, организаций работодателей и профсоюзов для преодоления экономических последствий пандемии на основе комплексной и всеобъемлющей стратегии, что позволило предприятиям продолжать свою деятельность, а работникам сохранять связь с формальным рынком труда². К ключевым мерам, принятым с этой целью, относятся введение программы компенсации заработной платы, которая позволила предотвратить массовые сокращения, и схемы сокращенного рабочего времени, которые позволили предприятиям сократить рабочее время, предоставляя работникам пособия по безработице для компенсации неотработанных часов. Кроме того, были заключены специальные соглашения для секторов, наиболее подверженных последствиям пандемии, таких как гостиничный бизнес.

¹ МОТ, *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of COVID-19*, 2021. ² МОТ, *Peak-Level Social Dialogue and COVID-19: The European Experience*, 2022.

226. Тем не менее кризисы представляют собой уникальные возможности для создания путей перехода к формальной экономике и предотвращения распространения неформальной экономики. Так, в заключениях диагностического обследования неформальной экономики в Ираке¹⁸⁰ МОТ предлагает целый ряд мер по сокращению масштабов неформального сектора и предотвращению информализации, а именно: i) содействие развитию МСП путем упрощения процедур регистрации и улучшения деловой среды; ii) оснащение работников профессиональными навыками, необходимыми для доступа к возможностям формальной занятости, например посредством программ профессиональной подготовки в области зеленых навыков; iii) взаимодействие с различными заинтересованными сторонами на

¹⁸⁰ МОТ, *A Diagnostic of the Informal Economy in Iraq*, 2021.



местном уровне для улучшения инфраструктуры и создания достойных рабочих мест в различных секторах; iv) расширение охвата социальной защитой. На сегодняшний день за счет различных улучшений инфраструктуры было создано более 155 000 рабочих дней. МОТ также поддерживает усилия по поощрению расширения охвата социальным обеспечением.

Будущие направления деятельности

- 227.** Гораздо меньше внимания, чем следовало, уделяется предотвращению информализации рабочих мест в формальной экономике — третьему ориентиру Рекомендации 204. Инициативный подход к выявлению и предотвращению этих рисков так же важен, как и управление их последствиями, если не больше. Обеспечение того, чтобы формальные рабочие места и предприятия оставались формальными, содействует предотвращению таких рисков и является существенным условием для гарантированного обеспечения долгосрочного и устойчивого перехода к формальной экономике.
- 228.** Неформальная занятость — это динамический процесс, который зависит от множественных факторов и форм труда, развивающихся с течением времени. В некоторых случаях государственным институтам может быть сложно адаптироваться к быстрому темпу таких изменений. Политика должна учитывать эти изменения и быть направлена как на использование возможностей, которые они предлагают, так и на предотвращение информализации рабочих мест, предприятий и видов деятельности.



► Глава 3. Заключение и возможные направления работы

229. Переход к формальной экономике как работников, так и экономических единиц имеет важнейшее значение для продвижения социальной справедливости, обеспечения достойного труда для всех и достижения Целей в области устойчивого развития.
230. После принятия Рекомендации 204 предпринимались значительные усилия по содействию переходу к формальной экономике и предотвращению информализации в соответствии с положениями рекомендации. За последнее десятилетие у большинства трехсторонних участников МОТ стало складываться лучшее понимание того, что такое неформальная экономика, насколько она разнообразна, что ею движет и каковы ее последствия. Растет осведомленность о том, что неформальная экономика является ловушкой бедности и низкой производительности и одним из структурных барьеров на пути к устойчивому и инклюзивному развитию. Все большее число правительств в сотрудничестве с социальными партнерами в настоящее время ведут борьбу с неформальной экономикой и содействуют переходу к формальной экономике как средству достижения своих целей в области развития.
231. Хотя в глобальном масштабе доля работников неформальной экономики снижается, в абсолютном выражении цифры продолжают расти. Неформальная занятость остается одной из наиболее характерных особенностей экономики в слишком большом количестве стран. Некоторые преобразования в сфере труда, в том числе обусловленные технологическими инновациями, демографическими сдвигами, изменением окружающей среды и климата и глобализацией, могут оказать негативное влияние на реализацию путей перехода к формальной экономике. Они могут усложнить процесс преодоления сохраняющихся факторов неформальной занятости и, в некоторых обстоятельствах, способствовать повышению рисков информализации. В то же время эти преобразования предоставляют возможности для прогресса в содействии переходу к формальной экономике.
232. Для достижения прогресса в ускорении и расширении масштабов внедрения Рекомендации 204 можно было бы рассмотреть инновационные подходы и передовую практику, которые соответствуют следующим приоритетам и принципам:
- а) **Активизация усилий по улучшению управления и принятию всесторонних, скоординированных и комплексных подходов.** На сегодняшний день слишком значительное количество мер вмешательства носят фрагментарный и нескоординированный характер, строго сосредоточены на конкретной области политики в обеспечение перехода к формальной экономике и подрываются наличием ненадлежащих систем соблюдения и обеспечения выполнения нормативных требований. Общегосударственный подход, объединяющий министерства из широкого спектра областей политики и уровней правительства, в сочетании с эффективным и инклюзивным социальным диалогом может способствовать внедрению взаимодополняющего, скоординированного и комплексного подхода. Необходимо уделять внимание не только переходу неформальных экономических единиц и работников к формальной экономике, но и предотвращению информализации формальной экономической деятельности и работников. Стратегии по борьбе с неформальной экономикой и поддержке перехода к формальной экономике должны, где это уместно, быть закреплены в национальных



планах развития, соответствовать более широким экономическим и социальным целям и надлежащим образом финансироваться.

- b) **Обеспечение того, чтобы работники неформальной экономики и экономические единицы были организованы и эффективно представлены в социальном диалоге по вопросам политики в поддержку перехода к формальной экономике.** На сегодняшний день слишком значительное количество мер вмешательства было запланировано и разработано без надлежащего участия неформальных работников и экономических единиц. Там, где это возможно, при наличии соответствующих возможностей наращивания потенциала представительные организации работодателей и работников должны и далее расширять членство и услуги для работников и экономических единиц в неформальной экономике, а также поддерживать их доступ к социальному диалогу, включая коллективные переговоры. Представительные организации работодателей и работников также могли бы развивать альянсы с организациями работников экономических единиц в неформальной экономике в целях укрепления своего представительства. Кооперативы и социальная и солидарная экономика также могут способствовать усилению голоса субъектов неформальной экономики.
- c) **Движение к переходу к формальной экономике при одновременном сокращении дефицита достойного труда в неформальной экономике.** Переход к формальной экономике остается одним из основных путей продвижения достойного труда. Однако для некоторых неформальных работников и экономических единиц переход к формальной экономике не является реальной возможностью в ближайшем будущем. Для них улучшение условий труда и жизни является одним из приоритетов и фактором перехода к формальной экономике в долгосрочной перспективе. Подходы к борьбе с неформальной экономикой и содействию переходу к формальной экономике должны отвечать потребностям всех работников, обеспечивая при этом, чтобы никто не был забыт.
- d) **Ускорение внедрения международных трудовых норм, включая конвенции, имеющие основополагающее значение.** Реализация этих норм закладывает основу для создания условий, в которых все работники, в том числе занятые в неформальной экономике, могут работать в более безопасных, справедливых и достойных условиях. Особое внимание необходимо уделить таким инициативам, как необходимость принятия безотлагательных мер по устранению небезопасных и вредных для здоровья условий труда, которые часто характеризуют труд в неформальной экономике.
- e) **Создание благоприятной среды для устойчивых предприятий, обеспечение прироста производительности и справедливого распределения его выгод.** Благоприятная деловая среда имеет крайне важное значение для поддержки перехода экономических единиц и работников к формальной экономике и предотвращения информализации формальных экономических единиц и работников. Такая среда необходима для поддержания добросовестной конкуренции, повышения производительности, а также создания, сохранения и обеспечения устойчивости предприятий и достойных рабочих мест в формальной экономике. В то же время стратегии развития производственного сектора, повышение квалификации, надлежащие и эффективные институты рынка труда и эффективная защита работников и социальная защита для всех работников будут способствовать поддержке прироста производительности и обеспечению справедливого распределения его выгод.
- f) **Уделение особого внимания тем, кто сталкивается с наиболее серьезным дефицитом достойного труда в неформальной экономике.** Как подчеркивается в Рекомендации 204, устранение коренных причин неформальной занятости женщин и работников,



уязвимых перед наиболее серьезным дефицитом достойного труда в неформальной экономике требует конкретных мер для систематического учета их особых обстоятельств и потребностей посредством основных и целевых мер вмешательства. Переход к формальной экономике может расширить экономические права и возможности этих работников, устранив барьеры, которые ограничивают их деятельность, в частности деятельность женщин, низкопроизводительными и низкодоходными секторами, в том числе путем улучшения доступа к производственным ресурсам (таким как земельные ресурсы или активы), услугам по уходу и мерам по смягчению рисков, а также путем обеспечения их эффективного представительства.

- g) **Использование преимуществ новых технологий при решении проблемы цифрового разрыва.** Новые технологии, в том числе цифровые, открывают многочисленные возможности, в частности в области упрощения процедур регистрации предприятий и трудовых отношений, облегчения доступа к социальному обеспечению, получения профессиональных навыков, а также к финансам, рынкам и другим услугам, повышающим производительность и способным помочь работникам и экономическим единицам неформальной экономики преодолеть определенные барьеры при переходе к формальной экономике. В частности, цифровые решения и искусственный интеллект могут помочь улучшить мониторинг и прослеживаемость. Тем самым они могут помочь предотвратить распространение неформальной занятости, обеспечивая при этом соблюдение законодательства и нормативно-правовых актов, в том числе за счет более эффективных систем обеспечения выполнения. Чтобы воспользоваться этими возможностями, необходимы усилия по обеспечению надлежащего регулирования, защите конфиденциальности работников и прозрачности использования технологий. Кроме того, государственная политика должна гарантировать, чтобы цифровая инфраструктура и навыки были доступны и приемлемы по цене для всех.
- h) **Применение отраслевых и других целевых подходов к переходу к формальной экономике.** В настоящее время все большее число стран выбирают комплексные подходы на отраслевом уровне для обеспечения перехода к формальной экономике. Хотя для преодоления всего спектра движущих сил неформальной экономики рекомендуется применять комплексный подход в масштабах всей экономики, комплексные отраслевые подходы предлагают преимущества в решении конкретных проблем и устранении отдельных движущих сил неформальной экономики в рамках секторов с упором на существующие отраслевые меры политики и организации. Отраслевые подходы позволяют решать проблему неформальной экономики с точки зрения цепочек создания стоимости и могут извлекать пользу из механизмов координации между частными и государственными структурами, в том числе для повышения производительности. Необходимо дополнительно изучить условия, при которых обеспечивается максимальная эффективность отраслевых подходов, при этом устраняя как отраслевые, так и сквозные движущие силы неформальной экономики. Для этого потребуются извлекать необходимые уроки и использовать текущий опыт, например применять комплексные стратегии перехода к формальной занятости домашних работников и поддерживать борьбу с недекларируемым трудом посредством целостного отраслевого подхода, который применяется во многих европейских странах.
- i) **Получение двойной пользы от перехода к формальной экономике и справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществу.** Усилия по содействию переходу к формальной экономике и справедливому переходу к экологически устойчивой экономике и обществу могут быть взаимодополняющими и иметь важное значение для достижения устойчивого и инклюзивного развития. Работники



и экономические единицы неформальной экономики особенно уязвимы перед изменением климата и экологическими рисками, а их труд тесно связан с состоянием окружающей среды, особенно в таких секторах, как сельское хозяйство, рыболовство, лесное хозяйство, утилизация отходов, транспорт или строительство. Более целенаправленные меры, такие как доступ к зеленому финансированию, профессиональная переподготовка и повышение квалификации, социальная защита и установление деловых связей, могут во многих контекстах оказать содействие работникам и экономическим единицам неформальной экономики во внедрении устойчивой практики и получении соответствующих выгод, одновременно снижая уязвимость и повышая производительность и потенциал противодействия.

- j) **Укрепление доказательной базы данных, используемой для измерения и анализа воздействия мер политики и вмешательства.** Во многих странах по-прежнему отсутствуют комплексные статистические данные, которые позволили бы им учитывать многообразие характеристик, обстоятельств, потребностей и стратегий работников и экономических единиц неформальной экономики, а также отслеживать и оценивать тенденции и последствия принимаемых мер. В будущем следует создавать или, где это необходимо, укреплять статистические системы и аналитические возможности с целью устранения пробелов в данных и методологических проблем, в соответствии с резолюцией о статистике неформальной экономики, при одновременном поощрении регулярного взаимодействия между поставщиками и пользователями данных, включая лиц, ответственных за разработку политики. Необходимо использовать и сочетать большее соответствие и согласованность между аспектами неформальной экономики и сферой применения и ориентирами Рекомендации 204 с более систематическими оценками воздействия для поддержки разработки, внедрения и отслеживания политики перехода к формальной экономике, которая учитывает многообразие контекстов и обстоятельств и обеспечивает, чтобы никто не был забыт.
- k) **Развитие стратегических партнерств в рамках многосторонней системы и с международными финансовыми учреждениями.** Внимание к вопросам неформальной экономики значительно возросло со стороны трехсторонних участников МОТ, Генерального секретаря ООН, агентств ООН и международных финансовых учреждений, а также других заинтересованных сторон на национальном, региональном и международном уровнях. Этот возросший интерес предоставляет уникальную возможность ускорить прогресс в борьбе с неформальной экономикой и содействии переходу к формальной экономике путем формирования новых и укрепления существующих стратегических партнерств. МОТ играет центральную роль в повышении согласованности действий в этой области и содействии их взаимодополняемости, особенно в рамках многосторонней системы. В то же время стратегические партнерства могут помочь устранить отдельные коренные причины неформальной экономики, некоторые из которых находятся за пределами сферы труда. Многосторонние инициативы, такие как Глобальная коалиция за социальную справедливость, могут содействовать согласованности, сотрудничеству и координации. Кроме того, будет крайне важно и далее развивать сотрудничество, координацию и, где это возможно, партнерские отношения с международными финансовыми учреждениями, включая МВФ, Всемирный банк, а также двусторонние и региональные банки развития. Такая координация также имеет крайне важное значение для обеспечения надлежащего и устойчивого финансирования политики и мер, направленных на создание путей перехода к формальной экономике.



- l) **Укрепление потенциала трехсторонних участников путем поощрения обмена знаниями и развития горизонтального сотрудничества.** Картирование передовой практики и инновационные подходы к переходу к формальной экономике, а также укрепление рамок обмена знаниями и наращивания потенциала являются двумя ключевыми приоритетами для разработки и внедрения эффективных способов решения проблемы неформальной экономики и предотвращения распространения неформальной занятости на страновом уровне. В этом контексте необходимо консолидировать и расширять знания и экспертный опыт в области комплексных стратегий, разработки инструментов, активизации информационно-просветительских мероприятий и совершенствования механизмов координации для содействия синергии между мерами вмешательства. МОТ и ее Международный учебный центр будут играть ключевую роль в этом отношении, оказывая поддержку трехсторонним участникам посредством мероприятий по наращиванию потенциала, обмена знаниями и содействия сотрудничеству Юг — Юг. Это должно гарантировать, что модели вмешательства, используемые для разработки и внедрения путей перехода к формальной экономике, являются эффективными, устойчивыми и инклюзивными, чтобы с их помощью решать системные проблемы и открывать возможности для экономического и социального развития.

