



International
Labour
Office
Geneva

EPLex IN BRIEF No. 1 Декабрь 2012 года



ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗАЩИТЕ ЗАНЯТОСТИ (333) ГРУЗИИ: обзор на основе стандартов МОТ, индикаторов ОЭСР и сравнительного трудового права

Анжелика Мюллер¹

Трудовой кодекс Грузии, со времени его принятия в 2006 году, вызвал многочисленные споры как внутри страны, так и в международном сообществе. С одной стороны, этой реформе ставили в упрек отсутствие социального диалога и значительную степень либерализации, приведшей к сокращению трудового права до всего 56 статей. Критические замечания Международной организации труда (МОТ) и Европейского союза (ЕС) не были приняты во внимание. С другой стороны, правительство Грузии, при поддержке Всемирного банка, представило эту реформу трудового права как образец для других стран с переходной экономикой.

Цель настоящего обзора проанализировать Трудовой кодекс Грузии с акцентом на законодательстве о защите занятости (333) в международной и сравнительной перспективах. Основными источниками для сравнения являются стандарты МОТ, индикаторы 333 Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и трудовое право отдельных стран.

Оценка трудового права Грузии, содержащаяся в настоящем обзоре, не претендует на полноту. Так, например, в нем не рассматривается тема регулирования свободы объединений и право на коллективные переговоры, так как с 2006 года Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций (Комитет экспертов МОТ) дал исчерпывающие комментарии о Трудовом кодексе Грузии по этим вопросам.²

Содержащийся в данном обзоре правовой анализ Трудового кодекса Грузии дополняют некоторые экономические данные, такие как уровень безработицы и samozанятости, уровень оплаты труда, темпы роста внутреннего валового продукта (ВВП) и объем прямых иностранных инвестиций в стране. Сочетание юридических и экономических индикаторов имеет целью оценить влияние реформы 2006 года на рынок труда в Грузии.

Международные источники для оценки и сравнения трудового права

Материалами для сравнительного анализа Трудового кодекса Грузии в настоящем обзоре выступают соответствующие стандарты МОТ, индикаторы ОЭСР и национальное законодательство отдельных стран.

¹ Автор выражает искреннюю благодарность Коринне Варга, Кари Тапиола, Марии Алексинской, Мелани Жанруа и Колину Фенвик за ценные замечания в ходе подготовки обзора, а также Рите Натолла за редактирование текста и помощь в его публикации.

² Комитет экспертов МОТ рекомендовал внести ряд поправок в Трудовой кодекс в целях обеспечения его соответствия положениям Конвенций, ратифицированных Грузией. Последняя полная информация о Грузии на эту тему содержится в докладе Комитета экспертов МОТ за 2012 год (см. базу данных NORMLEX http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NG:11110:P11110_CGUNTRY_ID:102639)

Так как с 1993 года Грузия является членом МОТ, ее трудовое право рассматривается в настоящем обзоре, прежде всего, в свете ратифицированных и нератифицированных стандартов МОТ.³ При этом приводятся цитаты из некоторых относящихся к теме директив ЕС, так как на Грузию распространяется Европейская политика соседства, и эта страна является участницей Соглашения о восточном партнерстве и стремится к интеграции с ЕС. Некоторые ссылки также относятся к Европейской социальной хартии, подписанной Грузией в 2005 году как членом Совета Европы.⁴

В условиях глобализации экономики, при принятии политических решений национальные правительства все чаще обращаются к опыту других стран, а также принимают во внимание основные региональные и общемировые тенденции. В этой связи, анализ положений грузинского Трудового кодекса дополняют иллюстрации из сравнительного трудового права.⁵ Выбор стран для настоящего анализа осуществлялся с учетом различных факторов, в том числе для того, чтобы привести примеры наиболее развитых стран, а также стран, находящихся в условиях, сопоставимых с ситуацией Грузии (страны с переходной экономикой и небольшим населением).⁶

Индикаторы жесткости законодательства о защите занятости ОЭСР

ОЭСР разработала методику измерения жесткости законодательства о защите занятости (333). Хотя Грузия не является членом этой организации, индикаторы жесткости 333 ОЭСР можно использовать в целях сравнения.⁷

Индикаторы ОЭСР измеряют жесткость 333 по 6-балльной шкале, в которой более высокий балл означает большую жесткость законодательства. Данные, собираемые по 21 позиции, распределяются по трем основным группам: индивидуальные увольнения работников с постоянным трудовым договором, регулирование временной занятости и специфика процедур коллективных увольнений.⁸

Как показано на графике 1, уровень регулирования трудового права в Грузии является одним из наиболее низких среди изучаемых стран, даже по сравнению с такими либеральными странами, как США, Канада и Великобритания. Текущий балл Грузии составляет 0,51 (из 6) при среднем значении по странам ОЭСР на уровне 2,2. Масштаб либерализации в результате реформы Трудового кодекса 2006 года можно проследить из сравнения с баллом жесткости 333 Грузии в 2005 году (1,9).

³ Грузия ратифицировала 16 Конвенций МОТ. В 2012 г., в группе стран Западной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, Грузия насчитывала наименьшее количество ратифицированных конвенций, опережая лишь Узбекистан и Туркменистан (NORMLEX).

⁴ Оценка соблюдения Грузией данного международного соглашения выходит за рамки настоящего обзора. Ссылки делаются на некоторые положения Хартии, отвечающие нашей цели. В докладах, опубликованных Конфедерацией профсоюзов Грузии (КПГ) в 2007 году и Ассоциацией молодых юристов Грузии в 2011 году, отмечается ряд несоответствий Трудового кодекса положениям Европейской социальной хартии, в частности, в отношении защиты в случае увольнения, дискриминации, права на адекватные условия труда и коллективных трудовых прав.

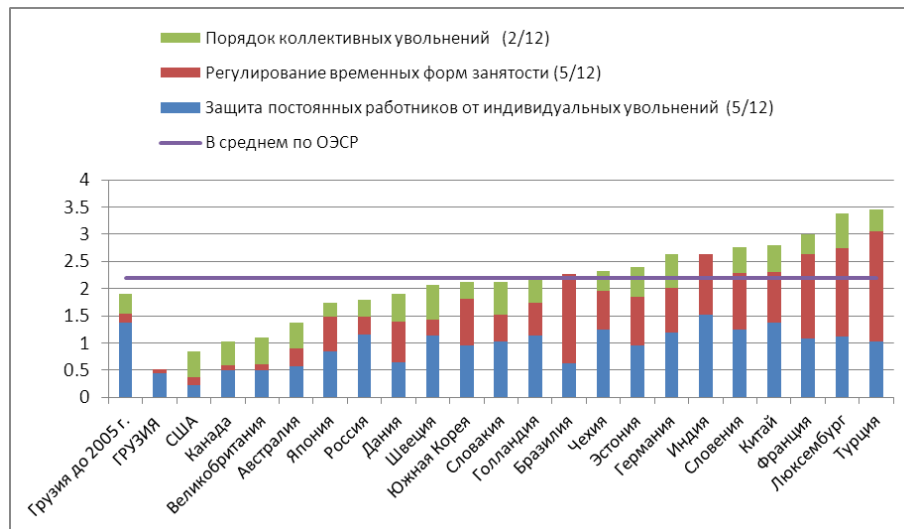
⁵ Сравнительные данные взяты из EPLex – базы данных МОТ на тему законодательства о защите занятости, охватывающей более 80 стран: <http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home>

⁶ Население Грузии составляет 4.469,2 млн, из которых 52,4% – женщины (Национальное агентство статистики, 2011).

⁷ Методика ОЭСР выбрана для настоящего обзора в связи с тем, что она наиболее распространена в сравнительных исследованиях. Однако при этом следует признать, что используемый в ней индикатор жесткости законодательства о защите занятости является спорным по ряду аспектов. См. «Более качественные рабочие места для более эффективной экономики» в докладе МОТ «Мир труда в 2012 году» (Женева), стр. 37.

⁸ Описание методики ОЭСР по расчету индикаторов жесткости законодательства о защите занятости (2008) можно найти по адресу: http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37457_42695243_1_1_1_37457,00.html

График 1.
Индикаторы жесткости законодательства о защите занятости
в отдельных странах-членах ОЭСР и других странах



Источник: ОЭСР, 2008. Индекс Грузии в 2005 году рассчитан Муравьевым (2010).⁹ Индекс Грузии в 2012 году опирается на расчеты автора.

Доклад Всемирного Банка «Ведение бизнеса»

Правительство Грузии часто определяло свою экономическую политику, ссылаясь на доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса». Этот ежегодный доклад регулярно цитировал Грузию как лидера экономических реформ в плане условий для ведения бизнеса.

В 2009 году, в ответ на критику со стороны некоторых научных и международных организаций, в том числе МОТ, индикатор «наем работников», измеряющий жесткость трудового права, был исключен из критериев для расчета рейтинга в докладе «Ведение бизнеса». Поэтому в настоящем обзоре этот доклад не учитывается, так как он больше не используется в качестве основы для выработки политических рекомендаций по реформам трудового права.¹⁰

Регулирование трудовых отношений и увольнений в Грузии

Споры в отношении оптимального уровня регулирования рынка труда, в основном, касаются вопросов «найма и увольнения», являющихся составной частью 333. Основные стандарты МОТ в области трудовых договоров и увольнений по инициативе работодателя закреплены в Конвенции № 158 о прекращении трудовых отношений и соответствующей Рекомендации № 166.¹¹

Испытательный срок

Как указано в Конвенции № 158,¹² испытательный срок в трудовом договоре должен быть установлен заранее и иметь разумную продолжительность. В Грузии испытательный срок не может превышать 6

⁹ Muravyev, A. 2010: "Evolution of Employment Protection Legislation in the USSR, CIS and Baltic States, 1985-2009", IZA Discussion Paper No. 5365 (Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA)).

¹⁰ В последнем издании доклада «Ведение бизнеса», в котором приводится рейтинг стран в свете индикатора «наем работников» и который вышел в свет в 2009 году, Грузия занимает 10-е место (из 183 стран), уступая Сингапuru, США, Австралии, Брунею, Маршалловым островам, Гонконгу, Уганде, Палау и Дании. Однако следует отметить, что доклад «Ведение бизнеса» рассматривает законодательство, тогда как рынок труда в Дании полностью регулируется коллективными договорами. См. <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/employing-workers>

¹¹ Грузия не ратифицировала Конвенцию № 158. Эта конвенция не является для Грузии обязательной и используется в настоящем обзоре как сравнительный критерий, принятый Международной конференцией труда.

¹² Ст. 2(2)(b).

месяцев и должен быть согласован в письменном виде.¹³ Как видно из таблицы 1, в этом плане Трудовой кодекс Грузии совпадает со сравнительными тенденциями: в большинстве рассматриваемых стран продолжительность испытательного срока составляет от 6 до 12 месяцев.

Таблица 1.
Максимальная продолжительность испытательного срока в отдельных странах

Максимальный испытательный срок	Страны
<i>Менее 6 месяцев</i>	Нидерланды, Словакия, Турция, Чехия, Швейцария, Эстония, Южная Корея
<i>От 6 месяцев до 1 года</i>	Германия, Грузия , Дания, Китай, Россия, Словения, Франция, Швеция
<i>От 1 года до 2 лет</i> ¹⁴	Австралия, Бразилия, Великобритания
<i>Не регламентируется в законе</i>	США

Источник: База данных EPLex, MOT.

Срочные трудовые договоры

Как предусматривается Конвенцией № 158,¹⁵ в соответствии с национальным законодательством работники со срочным трудовым договором (СТД) могут быть исключены из общепринятого порядка прекращения трудовых отношений по инициативе работодателя. При этом для того, чтобы предотвратить заключение СТД с целью обойти механизмы защиты от необоснованного увольнения, должны быть предусмотрены соответствующие гарантии.¹⁶

В Грузии трудовой договор может быть срочным или бессрочным, а также заключенным под выполнение конкретных задач без указания условий по срокам.¹⁷ В отличие от Грузии, в большинстве стран, представленных в таблице 2, применение СТД регулируется законом, ограничивающим их использование для выполнения постоянной работы и/или ограничивающим общую продолжительность СТД (чаще всего от 2 до 5 лет).

Таблица 2.
Правовые ограничения на применение СТД в отдельных странах

Ограничения в отношении применения СТД	Страны
<i>СТД допускаются по объективным причинам</i>	Бразилия, Германия, Дания, Россия, Словакия, Словения, Франция, Эстония
<i>Ограничение общей продолжительности СТД</i>	2 года: Бразилия, Германия, Словения, Франция, Швеция, Южная Корея 3 года: Нидерланды, Словакия, Чехия 4 года: Великобритания 5 лет: Россия 10 лет: Китай, Эстония
<i>Не регламентируется в законе</i>	Австралия, Грузия , США, Швейцария

Источник: База данных EPLex, MOT.

В Грузии, по данным Швелидзе,¹⁸ некоторые работники трудятся на основе заключаемых подряд договоров сроком от одного до трех месяцев в течение периода от одного года до двух лет. Злоупотребление СТД не только создает проблему неуверенности в завтрашнем дне, но и подрывает

¹³ Трудовой кодекс Грузии (2006 г.), ст. 9.

¹⁴ В странах, входящих в данную категорию, применяется понятие «квалификационный период», в течение которого работник не имеет права обратиться в суд с жалобой на необоснованное увольнение.

¹⁵ Ст. 2(2)(a) и 2(3).

¹⁶ Аналогичная правовая основа СТД предусмотрена директивой Совета ЕС 99/70/ЕС от 28 июня 1999 года касательно рамочного соглашения об ограниченной во времени занятости, заключенного ETUC, UNICE и CEEP.

¹⁷ Трудовой кодекс Грузии (2006 г.), ст. 6(1).

¹⁸ Shvelidze, Z. 2012: "Transition from Soviet to liberal labour law: Labour standards in Georgia", paper presented at the International Labour and Employment Relations Association (ILERA) World Congress in Philadelphia, USA, 2012.

право работников на оплачиваемый отпуск. В этой связи МОТ отметила, что, хотя Грузия ратифицировала Конвенцию № 52 об оплачиваемых отпусках, в стране отсутствует соответствующая правовая база для реализации этой Конвенции. Конфедерация профсоюзов Грузии также подтверждает, что в ряде случаев работники трудятся на основе месячного возобновляемого трудового договора, тем самым не имея права на ежегодный оплачиваемый отпуск.¹⁹

Законные основания для увольнений

Как указано в Конвенции № 158, не допускается увольнение работника без законных оснований, связанных с его способностями или поведением, или вызванных производственной необходимостью.²⁰

В грузинском законодательстве нет перечня законных оснований для прекращения трудовых отношений. При ратификации Европейской социальной хартии в 2005 году, Грузия признала лишь минимальные требования. Статья 24 Хартии в отношении права работника на защиту в случае увольнения без законных оснований была исключена грузинским правительством из состава ратифицируемых положений.²¹

Трудовым кодексом Грузии допускается прекращение трудовых отношений по взаимной договоренности после выполнения порученной работы или путем одностороннего расторжения договора любой из сторон.²² Работодатель не обязан обосновывать увольнение. Такой подход противоречит тенденции, преобладающей в странах, представленных в таблице 3. Ряд источников сообщает о практике дискриминационных увольнений в Грузии.²³ Чаще всего увольнения происходят по таким основаниям как политические убеждения, пол и профсоюзная деятельность. Эти основания для увольнений категорически запрещены Конвенцией № 158.²⁴

Таблица 3.
Обязанность работодателя обосновывать увольнение по законодательству отдельных стран

Обязанность работодателя обосновывать увольнение	Страны
Работодатель обязан объявлять работнику причину увольнения	Австралия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Китай, Россия, Словакия, Словения, Турция, Франция, Чехия, Швеция, Эстония, Южная Корея
Работодатель не обязан обосновывать увольнение	Бразилия, Грузия, США

Источник: База данных EPLex, МОТ.

Срок предупреждения об увольнении и выходное пособие

Как указано в Конвенции № 158,²⁵ работник должен быть предупрежден об увольнении за разумный срок. При этом работник, трудовые отношения с которым прекращаются по инициативе работодателя, может получить денежную компенсацию вместо такого предупреждения. Это требование объясняется тем, что работнику необходимо предоставить время для поиска альтернативной работы.

В Грузии работодатель не обязан заблаговременно предупреждать работника об увольнении.²⁶ Как видно из таблицы 4, положения о таком предупреждении, его сроке и форме существуют в большинстве из рассматриваемых в настоящем обзоре развитых стран и стран с переходной экономикой.

¹⁹ Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций (CEACR). 2011. «Отдельные замечания применительно к соблюдению Грузией Конвенции № 52 от 1936 г. о ежегодных оплачиваемых отпусках».

²⁰ Статья 4 Конвенции МОТ № 158.

²¹ European Committee of Social Rights. 2012. First Report on the non-accepted provisions of the European Social Charter (Georgia).

²² Трудовой кодекс Грузии (2006 г.), ст. 37(d) и 38.

²³ United Nations. 2012. "Report on the visit to Georgia of the United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association" (Geneva, Office of the High Commissioner for Human Rights). См. также ITUC, 2011. "Georgia: Europe's black sheep for workers' rights" и "Georgia: Life tool to neo-liberal "success" policies", at: www.ituc-csi.org

²⁴ Ст. 5.

²⁵ Ст. 11.

²⁶ Здесь стороны находятся в неравном положении, так как, согласно ст. 38(2) Трудового кодекса Грузии (2006 г.), работник обязан уведомить работодателя о намерении уволиться за один месяц до этого.

Таблица 4.
Срок предупреждения об увольнении в отдельных странах

Установленный срок предупреждения	Страны
Срок определен законом	Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Дания, Канада, Китай, Чехия, Франция, Люксембург, Россия, Сингапур, Словакия, Словения, Турция, Швейцария, Швеция, Эстония, Южная Корея, Япония
Срок законодательно не определен	Грузия, США

Источник: База данных EPLex, MOT.

В Грузии, единственным требованием, предъявляемым законом к работодателю при увольнении работника, является выплата месячной заработной платы.²⁷ Несмотря на то, что Трудовой кодекс можно интерпретировать по-разному, это положение можно считать денежной компенсацией вместо предупреждения или выходным пособием при прекращении трудовых отношений. В этой связи представляется возможным сделать два замечания. Если это считать периодом предупреждения, то месячный срок для всех категорий работников не соответствует тенденции в правовой практике других стран, где этот срок варьируется в зависимости от статуса или выслуги лет работника. Если это считать выходным пособием, то, как указал Европейский комитет по социальным правам, выходное пособие в размере «месячной заработной платы не является приемлемым в случае работников со стажем свыше шести месяцев», заключив, что трудовое законодательство Грузии необходимо изменить для того, чтобы оно соответствовало положениям статьи 4§4 Европейской социальной хартии (пересмотренный вариант).²⁸

Нормы в отношении выходного пособия и периода предупреждения об увольнении следует анализировать в увязке друг с другом. Технически эта тема является слишком сложной для того, чтобы ее можно было вкратце рассмотреть в данном обзоре. В базе данных MOT EPLex содержится много сравнительной информации о международной практике в этой области. Размер выходного пособия зачастую колеблется от недельной до месячной заработной платы за каждый год стажа.²⁹ Кроме того, как указывается в Конвенции № 158,³⁰ нормы в отношении выходного пособия должны разрабатываться с учетом существующей системы страхования от безработицы.³¹

Увольнение по экономическим причинам

В случае увольнения по экономическим, технологическим и структурным причинам, по Конвенции № 158³² государства должны принять законы, гарантирующие, что работодатели будут проводить консультации с представителями работников и ставить в известность компетентные государственные органы.³³ Обязательность таких процедур может быть ограничена случаями массовых увольнений. Основная преследуемая цель - подтолкнуть стороны к поиску способов избежать увольнений и смягчить их негативные последствия на работников. Трудовой кодекс Грузии не регулирует порядок коллективных увольнений по экономическим причинам. Единственной упомянутой в нем причиной прекращения трудовых отношений является ликвидация предприятия.³⁴

²⁷ Трудовой кодекс Грузии (2006 г.), ст. 38(3).

²⁸ Совет Европы, Европейский комитет по социальным правам. *Грузия: выводы за 2010 год*.

²⁹ Подробнее о правовых нормах в отношении сроков предупреждения об увольнении и выходного пособия в 80 странах мира см. EPLex.

³⁰ Ст. 12.

³¹ Европейская комиссия. 2008: «Реализация Европейской политики соседства в 2007 году, доклад по Грузии» (Брюссель). Согласно данному докладу, выходное пособие в Грузии соответствует месячной оплате труда; в 2006 году правительство отменило все пособия по безработице, заменив их выплатами для малоимущих семей из единой программы социальной помощи.

³² Ст. 13 и 14.

³³ Директива Совета ЕС 98/59/ЕС от 20 июля 1998 года о гармонизации норм государств-членов в отношении коллективных увольнений; те же процедуры требуются и в соответствии со ст. 29 Европейской социальной хартии.

³⁴ Трудовой кодекс Грузии (2006 г.), ст. 37(1)(i).

Таблица 5.
Порядок коллективных увольнений по экономическим причинам в отдельных странах

Процедура коллективных увольнений по экономическим причинам	Страны
<i>В случае коллективных увольнений по экономическим причинам закон требует проводить консультации с представителями работников и уведомлять государственные органы</i>	Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Дания, Германия, Канада, Китай, Люксембург, Россия, Сингапур, Словакия, Словения, США, Турция, Франция, Чехия, Швеция, Швейцария, Эстония, Южная Корея, Япония
<i>Не регламентируется в законе</i>	Бразилия, Грузия

Источник: База данных EPLex, МОТ.

Как и таблица 5, недавний обзор трудового права в 125 странах подтверждает, что в большинстве из них (примерно в 80%) предусмотрены специальные процедуры для коллективных увольнений. Среди развитых стран, стран-членов ЕС, европейских стран, не входящих в ЕС, стран Кавказа и Центральной Азии, Грузия является единственной страной, в которой отсутствуют нормы, регулирующие коллективные увольнения по экономическим причинам.³⁵

Частные агентства занятости

Одним из аспектов 333, используемых в научных исследованиях для оценки гибкости трудового права, является регулирование деятельности частных агентств занятости. В 2002 году Грузия ратифицировала Конвенцию МОТ № 181 о частных агентствах занятости.³⁶ Правовое регулирование данного вопроса содержится в одной статье грузинского Трудового кодекса, определяющей частное агентство занятости как «физическое или юридическое лицо, обеспечивающее трудоустройство безработным».³⁷

В 2011 году МОТ в очередной раз попросила правительство Грузии внести изменения в нормативные акты, регулирующие деятельность частных агентств занятости, в целях их приведения в соответствие с положениями Конвенции № 181. При этом МОТ отметила необходимость внести ясность в правовую базу с учетом специфики оформления договоров в данной сфере, определить ответственность агентств и предприятия-пользователя, распределяющего работу и осуществляющего надзор за ее выполнением.³⁸ Во избежание злоупотреблений, закон должен также запрещать частным агентствам занятости, допуская возможность отдельных исключений, взимать с работников плату за свои услуги.³⁹

Как показывает сравнительный анализ целого ряда аспектов регулирования трудовых договоров и порядка увольнений, правовая база в Грузии подверглась в 2006 году значительной либерализации. В этом плане грузинское трудовое право отличается от тенденций, преобладающих в европейском регионе. По некоторым аспектам, законодательная база не соответствует международным обязательствам Грузии, в частности, вытекающим из ратифицированных Грузией Конвенций МОТ.

Влияние реформы трудового права 2006 года на рынок труда Грузии

Шесть лет спустя после принятия Трудового кодекса в 2006 году, его влияние на рынок труда в Грузии можно оценить по некоторым экономическим показателям. Цель анализа состоит в попытке определить возможную зависимость между степенью регулирования рынка труда и (i) ростом валового внутреннего продукта (ВВП), (ii) притоком прямых иностранных инвестиций и (iii) уровнем безработицы и заработной платы.

³⁵ Muller, A. 2011: "Employment protection legislation tested by the economic crisis: A global review of the regulation of collective dismissals for economic reasons" (Geneva, ILO, Industrial and Employment Relations Department).

³⁶ Соответствующим стандартом ЕС является Директива 2008/104/ЕС (2008) о частных агентствах занятости.

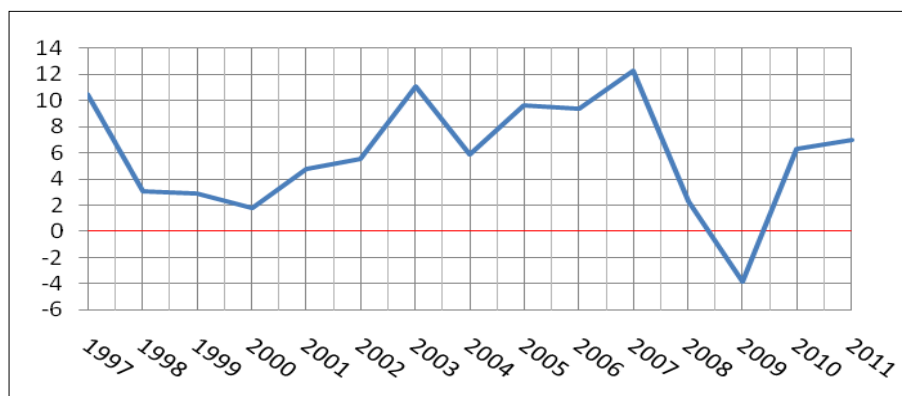
³⁷ Трудовой кодекс Грузии (2006 г.), ст. 54(1)(d).

³⁸ ILO CEACR. 2011. Отдельный прямой запрос к правительству Грузии касательно Конвенции № 181 о частных агентствах занятости (1997).

³⁹ Ст. 7 Конвенции № 181.

За последние 15 лет средние темпы роста ВВП Грузии составляли примерно 6%. На графике 2 отражена динамика роста грузинского ВВП с 1997 года, хотя его эволюция характеризуется неравномерностью. Темпы роста ВВП достигли своего максимума в 12,3% в 2007 году, что сопоставимо с ростом до реформы трудового законодательства 2006 года: 10,5% в 1997 и 11,1% в 2003 году. Наблюдаемое в 2009 году снижение (до -3,8%) соответствует периоду влияния на грузинскую экономику вооруженного конфликта 2008 года и мирового экономического кризиса.

График 2.
Темпы роста реального ВВП в Грузии (%), 1997-2011 гг.



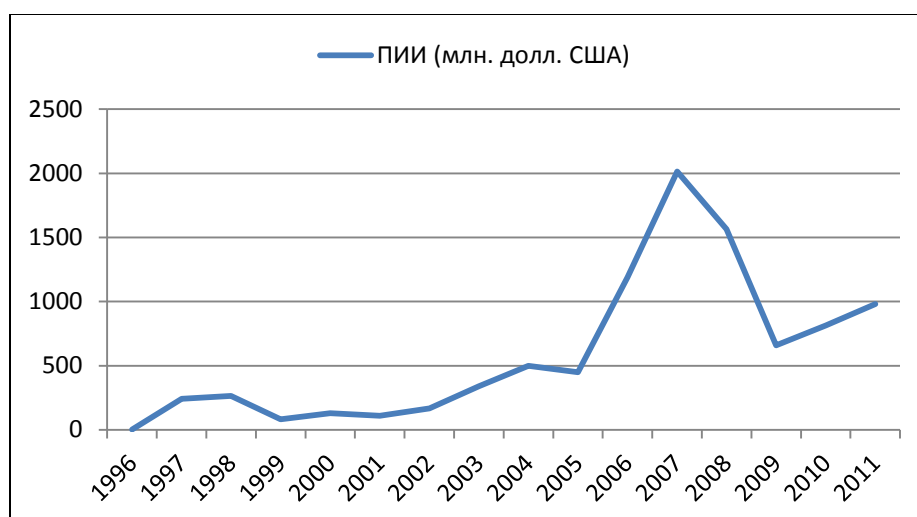
Источник: Данные Национального агентства статистики Грузии, 2012 (данные за 2011 год являются предварительными).

Прямые иностранные инвестиции

Политическая и экономическая нестабильность в Грузии может также объяснить нерегулярность роста прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Наблюдаемое в 2007 году пиковое значение ПИИ представляется как следствие всего процесса реформ, начиная с 2003 года, и данные не подтверждают роль реформы трудового законодательства как важного фактора в привлечении ПИИ. В действительности, вследствие того, что инвестиционные решения требуют времени, большинство отмечаемых в 2007 году обязательств по их осуществлению возникли в период до принятия нового Трудового кодекса в 2006 году. При этом доверие инвесторов было ослаблено двойным шоком 2008-2009 гг., хотя в 2011 году оно в некоторой степени восстановилось.⁴⁰

⁴⁰ Европейская комиссия, 2011. «Реализация Европейской политики соседства в 2010 году», доклад по Грузии (Брюссель). Согласно данному документу, «разочаровывающие показатели» роста ПИИ за последние годы в Грузии «также свидетельствуют о том, что процесс приватизации пошел на спад, так как многие из наиболее привлекательных государственных компаний и активов уже были проданы».

График 3.
Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в Грузии, 1996-2011 гг.



Источник: Данные Национального агентства статистики Грузии, 2012 (данные за 2011 год являются предварительными).

В 2011 году источником большей части ПИИ (77,2%) были инвесторы из стран Европейского союза (55,4% - в основном, из Нидерландов, Дании и Кипра), Содружества независимых государств (СНГ) (12,2% - в основном, из России и Азербайджана), и группы «международных организаций» (9,6%).⁴¹ При этом инвестиции направлялись, главным образом, в промышленность, финансовый и энергетический секторы.⁴²

Некоторые правительства обосновывают либерализацию трудового законодательства необходимостью привлекать ПИИ. Однако, по результатам исследований международного инвестиционного климата,⁴³ среди 14 важнейших факторов развития предприятий, регулирование рынка труда, в целом, занимает лишь 11-е место. Главными препятствиями для себя иностранные инвесторы как правило и чаще всего считают политическую неопределенность, макроэкономическую нестабильность и ставки налогообложения.

Хронически высокая безработица

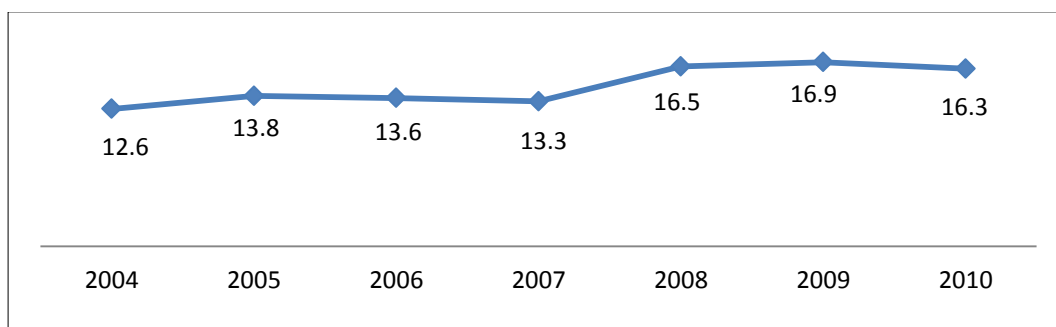
Согласно некоторым экономическим теориям, либерализация трудового права оказывает позитивное влияние на рынок труда. График 4 показывает, что либеральная реформа трудового законодательства 2006 года не привела к снижению безработицы в Грузии. Наоборот, темпы ее роста остались хронически высокими и даже выросли с 13,6% в 2006 году до 16,3% в 2010 году.

⁴¹ В группе «другие страны», доля прямых иностранных инвестиций из Турции составила, например, 7,9%, Виргинских островов – 4,2%, США – 2,96%. Национальное агентство статистики Грузии, 2012 (данные за 2011 год являются предварительными).

⁴² Для оценки влияния ПИИ на создание рабочих мест в Грузии требуется дополнительный анализ ПИИ по разным отраслям экономики.

⁴³ www.enterprisesurveys.org

График 4.
Уровень безработицы в Грузии (%), 2004-2010 гг.



Источник: Данные Национального агентства статистики Грузии, 2012.

По статистическим данным, имеющимся с 1998 года и с разбивкой по полу, темпы безработицы в Грузии неуклонно росли, в частности, и после реформы трудового законодательства в 2006 году (График 5).

График 5.
Темпы безработицы в Грузии (с разбивкой по полу), 1998-2010 гг.



Источник: Данные Национального агентства статистики Грузии, 2012.

В 2010 году уровень безработицы в Грузии составлял 14,5% у женщин и 17,9% у мужчин. Более низкий уровень женской безработицы и, в частности, ее снижение в 2008-2010 гг., можно отчасти объяснить тем, что женщины часто уходят с рынка труда, когда отсутствие возможностей для трудоустройства усугубляется кризисом в экономике.⁴⁴

Заработная плата в государственном и частном секторах

Согласно классификации Всемирного банка, Грузия относится к странам с уровнем дохода ниже среднего. При этом четверть населения страны живет ниже официальной черты бедности. В последнее время наблюдался рост бедности с 22,7% в 2008 до 24,7% в 2009 году.⁴⁵

⁴⁴ Проблемы и рекомендации, адресованные ЕС и правительству Грузии в рамках Европейской политики соседства со стороны Международной федерации лиг за защиту прав человека, Центром защиты прав человека, организацией «Приоритет прав человека», сетью «Женщины Кавказа», 2008. Международные правозащитные организации свидетельствуют о «крайне недостаточном желании» грузинских властей обсуждать с женскими организациями проблемы трудового права. Такая же «озабоченность негативным влиянием на женщин» Трудового кодекса 2006 года была высказана Комитетом ООН по искоренению дискриминации в отношении женщин (CEDAW).

⁴⁵ World Bank. 2012. Адрес документа: <http://data.worldbank.org/country/georgia/>

Как показано в таблице 5, ВВП на душу населения неуклонно рос, и этот рост не кажется связанным с влиянием реформы трудового права 2006 года.⁴⁶

Таблица 5.
Темпы роста реального ВВП в Грузии, 2005-2011 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ВВП на душу населения (в текущих ценах), \$	1,483.5	1,763.5	2,314.6	2,921.1	2,455.2	2,623.0	3,215.4

Источник: Данные Национального агентства статистики Грузии, 2012 (данные за 2011 год являются предварительными).

В 2010 году среднемесячная оплата труда в Грузии составляла 597,6 лари (около 330 долларов США). При этом среднемесячная номинальная заработная плата в частном секторе (661,1 лари или 365 долларов США) была несколько выше, чем в государственном секторе (539,1 лари или 300 долларов США).⁴⁷

В Грузии отмечается весьма значительное гендерное неравенство в оплате труда.⁴⁸ При значении 43% в 2010 году гендерный разрыв в оплате труда в Грузии является одним из самых высоких в мире.⁴⁹ В среднем, женщины в Грузии зарабатывают в месяц 235 долларов США (426,6 лари), при этом мужская заработная плата составляет 410 долларов США (742,8 лари).⁵⁰

Что скрывается за высокими показателями samozанятости?

Хотя официальный уровень безработицы в Грузии составляет примерно 16,3%, исследование, проведенное в 2012 году показало, что трудоустроенными считают себя лишь 30% опрошенных (38% мужчин и 24% женщин), и при этом 45% назвали себя безработными и находящимися в поиске работы.⁵¹

Возможное объяснение этому расхождению в цифрах с официальной статистикой по безработице можно найти посредством более тщательного изучения структуры активного населения в Грузии (график 6). Около 60% активного населения относятся к samozанятым, а менее 40% – к наемным работникам (работники с неопределенным статусом при этом составляют около 0,2%).

⁴⁶ ILO SEACR. 2010. Прямой запрос Грузии в отношении Конвенции № 117 об основных целях и нормах социальной политики (1962). В 2009 году грузинское правительство сообщило МОТ, что минимальный размер оплаты труда в государственном секторе регулируется указом президента и составляет 135 лари (примерно 75 долларов США). Согласно Трудовому кодексу, минимальная оплата труда в частном секторе является предметом переговоров между работодателями и работниками. Ее размер был 20 лари (11 долларов США), но в реальности она составляла в 2007 году 320 лари (180 долларов США). Согласно данным Конфедерации профсоюзов Грузии, программа повышения установленного минимального размера оплаты труда отсутствовала.

⁴⁷ Данные Национального агентства статистики Грузии, 2010.

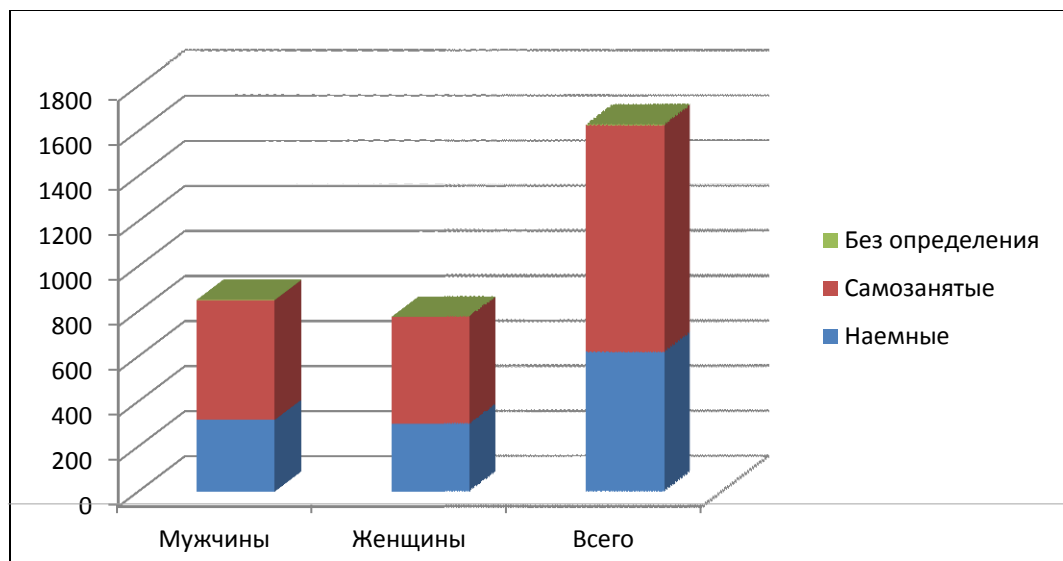
⁴⁸ ILO SEACR. 2012. Отдельное замечание в отношении Грузии по вопросу Конвенции № 100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (1951 г.). В течение ряда лет SEACR поднимал вопрос об отсутствии в Грузии полного законодательного закрепления принципа равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности. Ключевое понятие «труд равной ценности» не отражено и не упоминается ни в Конституции, ни в Трудовом кодексе, ни в Законе о гендерном равенстве 2010 года. Несовершенная законодательная база в этом вопросе препятствует ликвидации дискриминации в оплате труда по гендерному признаку.

⁴⁹ В глобальном индексе гендерного разрыва (Всемирный экономический форум, Давос, Швейцария, 2012) Грузия занимает 86-е место из 135 стран. В парламенте страны женщины составляют 6%. В целях реализации инициатив в области гендерного равенства на рабочем месте как по закону, так и на практике, состав трехсторонней комиссии по социальному партнерству должен полнее представлять грузинское общество, так как в настоящее время все его 15 членов – мужчины (по информации бюро МОТ в Грузии).

⁵⁰ Данные Национального агентства статистики Грузии, 2010.

⁵¹ Navarro, L.; Woodward, I.T. "Public attitudes in Georgia", 2012 survey carried out for the National Democratic Institute (NDI) by the 2010/2012 research project funded by the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). Available at: <http://www.ndi.org/files/Georgia-Survey-Results-0212.pdf>

График 6.
Структура занятой части активного населения Грузии в 2010 году (тыс. чел.)



Источник: Данные Национального агентства статистики Грузии.

Эти цифры контрастируют с данными исследования ЕС, проведенного в 2009 году. В среднем в 27 странах ЕС, категория независимых работников (охватывающая всех профессионально занятых лиц, кроме работающих по найму) составляет 17%. Наибольшая доля таких работников отмечается в Греции и Румынии (около 35%). На противоположном конце шкалы находятся такие страны, как Дания, Эстония, Франция, Люксембург, Норвегия и Швеция, где самозанятость составляет около 10% или менее. В исследовании ЕС подчеркивается связь между самозанятостью и неформальной экономикой. Скрытая самозанятость также используется в целях уклонения от соблюдения норм трудового права.⁵²

Высокий процент самозанятых в Грузии (60%) заслуживает более тщательного изучения для понимания того, кого именно представляет данная категория. Различия в национальных определениях самозанятости отражает разнообразную природу этой категории. Однако во многих странах самозанятость зачастую характеризуется низкими доходами, нестандартным графиком работы, низкой квалификацией, низким уровнем социального обеспечения, а также практическим отсутствием коллективного представительства.⁵³

Заключение

Сравнительный обзор отдельных аспектов 333 (регулирование трудовых договоров и увольнений) указывает на либеральный характер реформы трудового права 2006 года в Грузии. Индикатор жесткости 333, рассчитанный по методике ОЭСР, подтверждает, что трудовое законодательство Грузии является одним из самых либеральных в группе стран, рассматриваемых в настоящем обзоре. Действующая нормативно-правовая база резко выделяет Грузию на фоне тенденций, преобладающих в Европе и Центральной Азии. По данным целого ряда источников, действующее трудовое законодательство не является эффективным в борьбе с несправедливыми явлениями на рынке труда Грузии. Это, в частности, касается порядка увольнений, который может приводить к нарушениям основополагающих прав в сфере труда, таких как свобода объединений и недопустимость дискриминации. Как отмечено в данном обзоре, Трудовой кодекс по целому ряду пунктов не соответствует международным обязательствам, принятым на себя Грузией, в частности, в рамках ратифицированных ею Конвенций МОТ.⁵⁴

⁵² European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2009. "Self-employed workers: Industrial relations and working conditions" (Dublin).

⁵³ Там же.

⁵⁴ После принятия Трудового кодекса 2006 года, Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций неоднократно обращался к правительству Грузии с просьбой принять необходимые меры, при полноценном участии социальных партнеров, в целях внесения изменений в Трудовой кодекс и приведения его в соответствие с ратифицированными Грузией Конвенциями МОТ. Актуальную информацию об этом можно найти в докладе Комитета экспертов МОТ за 2012 год (NORMLEX).

Анализ экономических данных, представленный в настоящем обзоре позволяет предположить, что опыт либерализации трудового законодательства в Грузии не принес положительных результатов на рынке труда. Шесть лет после реформы, уровень безработицы не снизился. Не отмечается особого эффекта или влияния реформы трудового права также на рост ВВП и привлечение прямых иностранных инвестиций. Здесь снова следует напомнить, что настоящий обзор не претендует на полноту и что его цель сводится к поиску направлений для дальнейших исследований, например, влияния реформ трудового права на экономические показатели рынка труда.

В заключение следует признать прогресс в области реформ управления и экономики, достигнутый в Грузии после «революции роз» 2003 года. Накануне парламентских выборов в октябре 2012 года, правительство Грузии заявляло, что «в целях содействия занятости, рынок труда и трудовое законодательство должны быть максимально гибкими».⁵⁵ МОТ продолжает настаивать, что оптимальный уровень регулирования должен определяться на основе подлинного трехстороннего социального диалога.⁵⁶ Устойчивое экономическое развитие Грузии может быть достигнуто только в условиях достойного труда и обеспечения социальной справедливости для грузинского народа.

⁵⁵ Правительство Грузии в своем стратегическом плане по модернизации и занятости на 2011-2015 гг., состоящем из 10 пунктов, повторило, что основными задачами социально-экономической политики являются «обеспечение благоприятной инвестиционной и деловой среды» и «улучшение условий для предпринимательской деятельности». Как следует из положительного опыта других стран, мероприятия в области рынка труда дают больший эффект, если они реализуются на комплексной основе с учетом социальных и экономических аспектов.

⁵⁶ Трехсторонняя комиссия по социальному партнерству была создана в Грузии в 2009 году в тесном сотрудничестве с МОТ как форум для дискуссий в целях обеспечения баланса между интересами работников и работодателей.

Источники информации

EPLex. База данных MOT по законодательству о защите занятости: www.ilo.org/dyn/epllex/termmain.home

NATLEX. База данных MOT по национальному трудовому законодательству.

NORMLEX. База данных MOT, содержащая тексты конвенций и рекомендаций MOT, перечень стран, ратифицировавших их, комментарии Комитета экспертов и Комитета по свободе объединений, общие обзоры и другие документы.



Подробнее о Департаменте трудовых отношений

Департамент трудовых отношений (DIALOGUE)

www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial

Международное бюро труда
4 route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Switzerland

Тел.: +41.22.799.7035
Факс: +41.22.799.8749
E-mail: dialogue@ilo.org