



Международное
бюро
труда



8

ЕВРОПЕЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ СОВЕЩАНИЕ

Обеспечение достойного труда
в Европе и Центральной Азии

Доклад Генерального директора
Том I, Часть 2

Обеспечение достойного труда в Европе и Центральной Азии

Доклад Генерального директора восьмому Европейскому региональному совещанию состоит из двух томов. Том I, озаглавленный *Обеспечение достойного труда в Европе и Центральной Азии*, разделен на две части. В Части 1 проводится общий обзор последних тенденций в мире труда в регионе. Часть 2 содержит семь тематических глав. Том II озаглавлен: *На пути к достижению результатов в области достойного труда: Обзор работы МОТ за 2005-08 годы*.

Восьмое Европейское региональное совещание
Лиссабон, февраль 2009 года

Обеспечение достойного труда в Европе и Центральной Азии

Доклад Генерального директора

Том I, Часть 2

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА

Copyright @ Международная организация труда, 2009
Первое издание, 2009 год

Публикации Международного бюро труда пользуются защитой авторского права согласно Протоколу № 2 Всеобщей конвенции по авторскому праву. Тем не менее краткие выдержки из них могут перепечатываться без разрешения при условии указания источника. Заявки на право перепечатки или перевода должны направляться в Отдел публикаций (Права и разрешения), Международное бюро труда, CH-1211, Женева 22, Швейцария, или по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие заявки.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в качестве организаций, обладающих правами воспроизведения, могут печатать копии в соответствии с лицензиями, выданными им с этой целью. Посетите сайт www.iflro.org для того, чтобы найти организацию, обладающую правами воспроизведения в вашей стране.

ISBN 978-92-2-421869-9 (print)

ISBN 978-92-2-421870-5 (web pdf)

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за взгляды, выраженные в подписанных статьях, исследованиях и других материалах, несут исключительно их авторы, и их публикация не означает одобрения Международным бюро труда выраженных в них взглядов.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Там же можно получить каталог изданий МБТ или список последних изданий, либо по электронной почте: pubvente@ilo.org

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns

Содержание

Сокращения	vii
1. Основополагающие права в сфере труда в Европе и Центральной Азии	1
1.1. Свобода объединения	2
1.2. Детский труда	6
1.3. Принудительный труд	8
1.4. Дискриминация	13
2. Экономический контекст и ситуация в области занятости (1995-2007 гг.)	19
2.1. Макроэкономический контекст	19
2.1.1. Модели роста и занятости в дифференцированной региональной экономике	20
2.1.2. Специализация в сфере торговли, текущие счета и режимы обменных курсов	23
2.1.3. Установочные параметры макроэкономической политики: Ограничения в области бюджетно-финансовой политики, ее координация и программы поддержки ЕС по ее осуществлению	26
2.2. Занятость	27
2.2.1. Изменяющийся состав рабочей силы	28
2.2.2. Тенденции в сфере занятости и в отношении безработицы	29
2.2.3. Краткая информация о различающихся тенденциях в сфере занятости	34
2.2.4. Рост производительности	36
2.2.5. Неформальная занятость	37
2.2.6. Миграция в поисках занятости	39
2.3. Где не оправдываются ожидания региона: Предстоит устранить значительный дефицит занятости	42
2.4. Заключение	46
3. Политика на рынке труда, направленная на сбалансированное сочетание принципов гибкости и безопасности	49
3.1. Придание гибкости трудовым отношениям	51
3.2. Динамика рынка труда: стабильная или стабилизирующая	52
3.3. Законодательство в области обеспечения занятости: общая тенденция к либерализации	58
3.4. Имеют ли значение институты рынка труда	61
3.5. Заключение в области политики	63
4. Качество трудовой жизни	67
4.1. Работа и семья	67

4.1.1. Гендерные аспекты трудностей, возникающих при сочетании трудовых и семейных обязанностей	68
4.1.2. Различные модели совмещения трудовых и семейных обязанностей .	70
4.1.3. Различающиеся реформы в области политики по совмещению трудовых и семейных обязанностей	71
4.1.4. Соображения в области политики	73
4.2. Тенденции и вопросы, связанные с рабочим временем	75
4.2.1. Изменения в работе на условиях неполного рабочего времени	76
4.2.2. Организация рабочего времени	77
4.2.3. Предложения в области политики	78
4.3. Заключительные замечания	80
5. Социальная защита	81
5.1. Обзор систем социальной защиты в Европе и Центральной Азии	81
5.2. Гарантия получения доходов на случай безработицы	85
5.3. Гарантия получения доходов при выходе на пенсию и в случае потери кормильца	87
5.4. Доступ к системам медицинского обслуживания	88
5.5. Безопасность и гигиена труда	90
5.6. Проблемы, связанные с проведением политики в области социальной защиты	92
5.7. Характер ответных мер в области политики	96
5.8. Основные этапы реформы социальной и экономической политики и деятельности МОТ	97
5.9. Выводы в области политики: средства и задачи	98
6. Новые вызовы, касающиеся заработной платы	101
6.1. Основные тенденции в отношении заработной платы	101
6.2. Низкая оплата труда и минимальная заработная плата	105
6.3. Неравенство и дискриминация в области оплаты труда	109
6.4. Системы оплаты труда	111
6.5. Невыплата заработной платы и скрытые формы оплаты труда	112
6.6. Заработная плата и социальный диалог	113
6.7. Соображения в области политики	115
7. Социальный диалог	119
7.1. Конвергенция и разнообразие в практике трудовых отношений	119
7.2. Организации работодателей	123
7.3. Профсоюзы	126
7.4. Заключение и рекомендации в области политики	129
Библиография	133

Сокращения

АБР	Азиатский банк развития
БГТ	Безопасность и гигиена труда
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВИМЭИ	Венский институт международных экономических исследований
ВСП	Всеобщая система преференций
Евростат	Статистическое управление Европейских сообществ
ЕКП	Европейская конфедерация профсоюзов
ЕС	Европейский союз
ЕС-10	Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония
ЕС-12	Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония
ЕС-15	Австрия, Бельгия, Дания, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция и Швеция
ЕС-27	Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Дания, Германия, Греция, Мальта, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония
ЕСЗ	Европейская стратегия занятости
ЗОЗ	Законодательство по вопросам обеспечения занятости
КСО	Комитет МОТ по свободе объединения
МВФ	Международный валютный фонд
МКТ	Международная конференция труда
МСП	Малые и средние предприятия
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПСР	Пакт стабильности и роста
СЕДЕФОП	Европейский центр по развитию профессиональной подготовки
СНГ	Содружество независимых государств
ЭВС	Экономический и валютный союз

1. Основопологающие права в сфере труда в Европе и Центральной Азии

Европа и Центральная Азия являются регионом с самым высоким уровнем ратификации восьми основополагающих конвенций МОТ, связанных с Декларацией 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда. Недостаёт лишь трёх ратификаций из стран Центральной Азии. Эта высокая степень приверженности во всем регионе основополагающим принципам правам в сфере труда обеспечивает прочную основу для осуществления Программы достойного труда. Однако проблемы осуществления этих принципов продолжают оставаться нерешенными во всех частях региона. Даже там, где правовые обязательства в отношении соблюдения прав в сфере труда являются твердыми, существует постоянная необходимость в обеспечении того, чтобы соответствующие национальные учреждения, в частности службы регулирования вопросов труда и свободно учрежденные и действующие организации работодателей и работников, были способны выполнять стоящие перед ними задачи.

Глобальная основа была заложена на Встрече 1995 года на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене, а ответные меры МОТ были осуществлены в виде принятия Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда и Декларации 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Нормативные функции МОТ представляют собой четко выраженную и потенциально мощную форму воздействия на ситуации, описанные в настоящем докладе, как минимум, в трех отношениях.

Во-первых, различные конвенции и рекомендации – вместе с руководящими принципами, изложенными в других важных документах МОТ, таких как Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, Заключение 2007 года о содействии развитию жизнеспособных предприятий и Заключение 2006 года о техническом сотрудничестве – определяют цели МОТ и средства для их достижения.

Во-вторых, в этих нормах устанавливается совокупность индивидуальных и коллективных прав, которые предоставляют работникам и работодателям дополнительные инструменты для решения вопросов обеспечения достойного труда. К ним относятся коллективные права на информацию и консультации и права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров, индивидуальные права на свободу от дискриминации, а также законные и приобретенные путем переговоров права в отношении условий занятости, которые можно отстаивать и осуществлять в рамках судебной системы.

В-третьих, контрольная система МОТ, как она отражается в национальном диалоге и правовых процессах, позволяет всем соответствующим сторонам контролировать ход выполнения государствами своих обязательств в отношении осуществления прав и принципов в сфере труда, определять области, которые могут быть охвачены оказываемыми МОТ консультативными услугами и услугами в области технического сотрудничества и осуществлять мониторинг мероприятий, проводимых в целях устранения любых недостатков.

Кроме того, некоторые ключевые учреждения в регионе сыграли важную роль в укреплении основополагающих трудовых прав; это, прежде всего, относится к Европейскому союзу (ЕС), Совету Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Совсем недавно Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) расширил

свое сотрудничество с МОТ и сделал более значительный акцент на применение основных трудовых норм. Всеобщая система тарифных преференций ЕС (ВСП и ВСП+ для стран с уязвимой экономикой, которые просят включить их в эту систему), посредством которой ЕС предоставляет безвозмездный преференциальный доступ к рынку ЕС, также играет роль в обеспечении более полного соблюдения основополагающих трудовых прав. Ратификация и соблюдение основополагающих конвенций МОТ являются одним из условий предоставления преференциального доступа к рынкам в торговле ВСП+. При этом страны могут быть исключены из списка бенефициаров ВСП в случае серьезных и систематических нарушений этих актов.¹ Вопросы оказания содействия обеспечению достойного труда, включая соблюдение конвенций МОТ об основополагающих трудовых правах и других конвенций МОТ, относимых МОТ к категории актов, отвечающих современным требованиям, также затрагиваются в рамках постоянного диалога и соглашений ЕС с другими регионами и странами в мире.

Поскольку все государства-члены ЕС (страны ЕС-27) ратифицировали основополагающие конвенции МОТ в сфере труда, и с учетом того, что содействие применению этих конвенций является одним из инструментов внешней политики ЕС, важно обеспечить согласованность между внутренними и внешними аспектами. В этом контексте обращают на себя внимание недавние решения Европейского суда в отношении взаимосвязи между основополагающими правами работников, такими как право на коллективные действия и ведение коллективных переговоров, и экономическими свободами на внутреннем рынке ЕС, такими как предоставление транснациональных услуг и право основания предприятия во всех странах-членах ЕС.² МОТ с интересом отмечает, что в обновленной Европейской социальной программе от 2 июля 2008 года подчеркивается, что Европейская комиссия обязуется обеспечить отсутствие противоречий между экономическими свободами и защитой основополагающих прав. Кроме того, Европейский парламент недавно принял доклад о вызовах, связанных с заключением коллективных договоров в ЕС,³ и в нем содержатся прямые ссылки на Конвенцию МОТ 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и Конвенцию МОТ 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98). В своем докладе Парламент отмечает, что не должно подвергаться риску осуществление основополагающих прав, признанных государствами-членами ЕС, конвенций МОТ и Хартии Европейского союза основополагающих прав. При этом в нем указывается, что Лиссабонский договор (еще не вступивший в силу) содержит Главу об основополагающих правах, и что эти акты будут иметь обязательную юридическую силу. В нем также подчеркивается важность Конвенции 1949 года о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти (94) с точки зрения ее вклада в развитие социальных аспектов процесса государственных закупок.

1.1. Свобода объединения

Страны Европы и Центральной Азии могут испытывать удовлетворение в связи с почти всеобщей ратификацией Конвенций 87 и 98 всеми государствами-членами ЕС, и лишь Узбекистан не ратифицировал Конвенцию 87.

¹ С 2006 г. Беларусь была временно исключена из этого списка до принятия решения о том, что уже более нет причин, оправдывающих это временное исключение (Распоряжение Совета (ЕС), № 1933/2006) в связи с наличием фактических данных, свидетельствующих о нарушениях положений Конвенций МОТ 87 и 98.

² The Viking case (C-438/05); the Laval case (C-341/05); the Rüffert case (C-346/06); and case C-319/06 (*Commission v. Luxembourg*).

³ 2008/2085 (INI).

Таблица 1.1. Число и процентная доля государств-членов МОТ, ратифицировавших Конвенции 87 и 98

	Африка	Северная и Южная Америка	Азиатско-Тихоокеанский регион ¹	Европа и Центральная Азия	Арабские государства и страны Западной Азии
Конвенция 87	48 (91%)	33 (94%)	14 (45%)	50 (98%)	3 (27%)
Конвенция 98	52 (98%)	32 (91%)	17 (55%)	51 (100%)	6 (55%)

¹ Исключая государства-члены из региона Арабских государств.

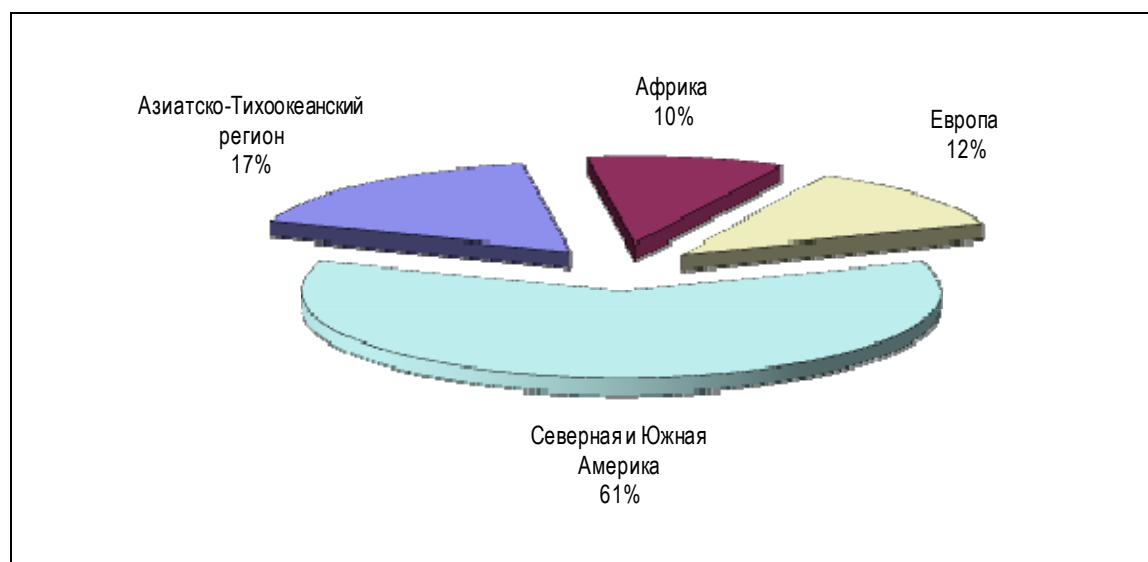
Источник: МОТ.

Однако ратификация не означает, что соответствующие права и принципы полной мере осуществляются во всех странах. Ситуация в отношении фактического применения прав на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров в ратифицировавших и в не ратифицировавших эти конвенции государствах-членах нашла свое отражение в работе контрольных органов МОТ. Время от времени в рамках системы контрольных органов рассматривались дела в отношении свободы объединения и ведения коллективных переговоров, которые касались почти всех стран в регионе. Ниже рассматриваются самые последние тенденции, особенно с учетом их анализа Комитетом Административного совета по свободе объединения (КСО), и обновляется информация, представленная сессии (июнь 2008 г.) Международной конференции труда (МКТ) в самом недавнем Глобальном докладе (МОТ, 2008 г.).

За период с марта 2005 года по июнь 2008 года КСО принял 43 индивидуальных сообщения о делах в отношении стран в регионе, из которых 33 сообщения касались Центральной и Восточной Европы.

Однако разбивка этих заявлений по существу вопросов показывает, что хотя число дел в отношении стран Европы и Центральной Азии, касавшихся отказа в гражданских свободах и антипрофсоюзной дискриминации, было ниже глобальных показателей, заявления по другим категориям проблем подчеркивают необходимость уделения более пристального внимания совершенствованию правовых основ и процедур, относящихся, например, к созданию организаций работников и работодателей, и гарантирующих их свободное функционирование.

Диаграмма 1.1. Заявления, рассмотренные КСО в период с марта 2005 г. по июнь 2008 г.



Источник: МОТ.

Таблица 1. 2. Заявления, рассмотренные КСО в отношении стран Европы и Центральной Азии с марта 2005 г. по июнь 2008 г., в разбивке по видам заявлений (в %)

	Отказ в гражданских свободах	Рестриктивное законодательство	Подзаконные нормативные акты, выборы и виды деятельности	Создание организаций	Право на забастовку	Акты анти-профсоюзной дискриминации	Вмешательство	Коллективные переговоры
Глобальный показатель (673 заявления)	14	6	7	10	9	31	8	15
Европа и Центральная Азия (77 заявлений)	5	13	18	10,5	14	17	10,5	12

Источник: МОТ.

В странах Содружества независимых государств (СНГ) некоторые из недавно созданных профсоюзов продолжают сталкиваться с трудностями в процессе работы с традиционными профсоюзными структурами. Некоторые дела, связанные с нарушением прав профсоюзов, являются давними и серьезными, например, в отношении Беларуси, для которой Комиссия по расследованию подготовила в 2004 году ряд рекомендаций. Это дело касается препятствий, с которыми сталкиваются нетрадиционные профсоюзы, когда они пытаются зарегистрироваться, а также преследований, которым подвергаются их руководители и члены. Хотя правительство недавно заявило о своем желании решить эти проблемы путем переговоров и достижения консенсуса между всеми организациями, ключевые рекомендации Комиссии по расследованию до сих пор не выполнены.

При рассмотрении дела в отношении Республики Молдовы КСО выразил свою озабоченность в связи со слиянием двух профсоюзных центров, которое произошло на фоне непрекращающихся заявлений о вмешательстве в дела независимых профсоюзов и оказании на них давления с тем, чтобы они изменили свою принадлежность и стали членами конфедерации, которую, по утверждениям, поддерживает правительство (дело № 2317). К другим проблемам, с которыми сталкиваются профсоюзы в странах СНГ, как это иногда подтверждается их соответствующими правительствами (например, в Азербайджане), относятся препятствия на пути осуществления прав на организацию и на ведение коллективных переговоров на дочерних предприятиях многонациональных компаний.

Вопросы, поднятые контрольными органами в отношении стран Европы и Центральной Азии, не относятся только к одному субрегиону. Эти органы продолжали выражать озабоченность в связи с ограничениями права на забастовку во всем регионе, особенно в сфере гражданской службы (Албания, Болгария, Германия, Польша и Турция). В течение ряда лет контрольные органы обращались с просьбой к правительству Турции внести изменения в законодательные положения, которые, помимо прочих ограничений, запрещают проведение всеобщих забастовок и забастовок солидарности, а также забастовок во многих службах, которые не могут считаться жизненно важными. В 2008 году, по просьбе Комитета МКТ по применению норм, правительство Турции приняло миссию МОТ, которая оказала помощь правительству в оценке возможных подходов к проведению законодательной реформы, которая сняла бы озабоченность контрольных органов. Контрольные органы МОТ обратились с просьбой к Норвегии избегать проведения законодательной интервенции и принудительного арбитражного разбирательства с целью прекращения производственных конфликтов в секторах, которые не считаются жизненно важными.

Контрольные органы МОТ подчеркнули необходимость принятия специальных законодательных положений, предусматривающих применение эффективных и в достаточной степени дестимулирующих санкций в случаях антипрофсоюзной дискриминации (Грузия, Польша, Республика Молдова, Украина и Швейцария). Контрольные органы также изложили свою позицию в отношении актов вмешательства со стороны работодателей во внутренние дела профсоюзов (Болгария, Мальта, Польша, Республика Молдова и Украина).

Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций отметил, что Трудовой кодекс Грузии, принятый в 2006 году, не соответствует положениям, в частности Конвенции 98, поскольку он не предоставляет адекватной защиты от антипрофсоюзной дискриминации и актов вмешательства со стороны организаций работодателей в дела профсоюзов и, по-видимому, не способствует ведению коллективных переговоров. Это дело было рассмотрено Комитетом по применению норм, который подчеркнул важность трехстороннего сотрудничества для того, чтобы найти соответствующие решения.

В отношении Швейцарии КСО отметил, что национальное законодательство не соответствует положениям Конвенции 98, поскольку оно не предусматривает возможность отдавать распоряжения о восстановлении на прежнем месте работы представителей профсоюзов, которые были уволены по причинам, связанным с профсоюзной деятельностью, и что компенсация, предусмотренная в таких случаях, которая не может превышать заработную плату за шесть месяцев, является незначительной и не действует в качестве сдерживающего фактора. Поэтому КСО потребовал обеспечить больший уровень защиты с целью противодействия увольнению профсоюзных представителей (дело № 2265). Что касается Польши, то внимание было обращено на необходимость оперативно рассмотреть дела, касающиеся антипрофсоюзной дискриминации с тем, чтобы соответствующие средства правовой защиты могли бы быть действительно эффективными (дело № 2474). Данное дело касалось увольнения профсоюзного лидера в 2004 году и в 2008 году оно по-прежнему находилось на рассмотрении суда. На Украине ряд предполагаемых случаев антипрофсоюзной дискриминации и вмешательства во внутренние дела профсоюзов были впервые рассмотрены в 2005 году. После направления на Украину миссии по установлению прямых контактов КСО смог отметить усилия, приложенные правительством, по решению поднятых вопросов на основе конструктивного диалога с двумя крупнейшими профсоюзными центрами. В 2008 году КСО с интересом принял к сведению представленную правительством информацию об итогах расследования всех случаев предполагаемых нарушений профсоюзных прав и счел, что это дело не требует дальнейшего разбирательства (дело № 2388).

В ряде случаев, касающихся свободы объединения организаций работодателей (Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова), КСО рассмотрел вопросы, касающиеся регистрации и фискального режима, и отметил прогресс в этой области. В 2004 году Национальная конфедерация работодателей Республики Молдовы подала в КСО жалобу, утверждая, что правительство, отказавшись рассматривать членские взносы в организации работодателей в качестве затрат, не подлежащих налогообложению, ограничивало масштабы деятельности и процесс развития организаций работодателей (дело № 2350). КСО предложил правительству пересмотреть Налоговый кодекс на основе всесторонних консультаций с соответствующими социальными партнерами с тем, чтобы найти взаимоприемлемое решение этого вопроса. В 2007 году КСО с удовлетворением отметил, что в 2006 году в Налоговый кодекс были внесены изменения, предусматривающие возможность вычета суммы членских взносов из облагаемого дохода.

Что касается бывшей югославской Республики Македонии, то в 2001 году Союз работодателей Македонии (СРМ) подал в КСО жалобу, утверждая, что организации работодателей не смогли получить регистрацию и участвовать в коллективных переговорах (дело № 2133). КСО, отмечая очевидное отсутствие законодательства в отношении регистрации и правового признания организаций работодателей, просил правительство обеспечить признание статуса организаций работодателей, соответствующего их целям, и завершить процесс регистрации СРМ. В 2006 году Комитет экспертов с интересом отметил информацию, представленную Конфедерацией работодателей Республики Македонии, которая является преемником СРМ, о том, что эта организация была зарегистрирована.

В 2001 году Федерация работодателей Боснии и Герцеговины и Конфедерация работодателей Сербской Республики подали в КСО жалобу, утверждая, что конфедерации работодателей не смогли получить регистрацию в качестве организации работодателей (дело № 2140). В 2002 году КСО просил правительство инициировать дискуссии с целью завершения процесса регистрации жалоб, а также регистрации Федерации работодателей Боснии

и Герцеговины. В июне 2007 года члены Комитета Конференции по применению норм от группы работодателей отметили, что правовая ситуация в этой стране, по-видимому, больше не влияет на возможность создания организаций работодателей на национальном уровне.

Тем временем в ряде стран в течение нескольких последних лет продолжалось проведение законодательных реформ и введение новых положений с целью укрепления прав на организацию и на ведение коллективных переговоров. Эти внутренние преобразования в законодательстве и практике происходят в то время, когда ощущается воздействие глобализации. Свобода объединения и коллективные переговоры являются ключевыми элементами в процессе разработки национальных и отраслевых ответных мер в связи с возникновением новых экономических и социальных реальностей, хотя в этой области необходимо проводить дальнейшие исследования. Этот аспект Программы МОТ, как это подчеркивалось Административным советом в ноябре 2007 года, включает усилия по оказанию содействия ратификации и действительному осуществлению соответствующих международных трудовых норм, предоставление трехсторонним участникам услуг в областях, которые помогут им применять на практике эти принципы, а также укрепление базы знаний МОТ с целью облегчения этой работы и выполнения ее информационно-пропагандистских функций.⁴ Обсуждение ситуации, тенденций, недостатков и достижений в отношении свободы объединения и коллективных переговоров в странах региона сделает более содержательной программу МОТ в этой области.

1.2. Детский труд

Ратификация двух основополагающих конвенций – Конвенции 1973 года о минимальном возрасте (138) и Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (182) является в регионе почти всеобщей. Только Туркменистан не ратифицировал Конвенцию 182, а ни Туркменистан, ни Узбекистан не ратифицировали Конвенцию 138 (в обоих случаях не была должным образом представлена необходимая декларация об установленном минимальном возрасте).

Хотя последние оценки МОТ относительно масштабов использования детского труда свидетельствуют об уменьшении числа работающих детей как во всем мире, так и регионе, существуют значительные пробелы в данных о странах региона, как в отношении общего числа вовлеченных в трудовую деятельность детей, так и в отношении секторов, где широко распространен детский труд (МОТ, 2006а). Отсутствие информации об использовании детского труда характерно, в частности, для стран ЕС. Поэтому было бы весьма полезно приложить целенаправленные усилия для получения статистических данных и проведения исследований по вопросам детского труда (включая примеры передового опыта).

Работа контрольных органов МОТ подтверждает тот факт, что даже самые развитые страны сталкиваются с некоторыми формами детского труда, включая его наихудшие формы – от опасных видов работ, выполняемых подростками, до использования детей в сфере проституции – и что существует необходимость в международном сотрудничестве и международной помощи.

Совершенно очевидно, что детский труд по-прежнему широко распространен в некоторых районах. В Центральной Азии и на Кавказе многие беспризорные дети становятся жертвами наихудших форм детского труда, а беспризорные дети в сельских районах выполняют опасные виды работ в сельском хозяйстве. Кроме того, дети из сельских районов часто незаконно вывозятся в городские центры или в более богатые страны в целях трудовой эксплуатации, включая сексуальную эксплуатацию в коммерческих целях. Значительные размеры неформальной экономики также способствуют эксплуатации детей в субрегионе.

⁴ GB.300/ESP/1.

Хотя подход, применяемый в рамках Международной программы МОТ по упразднению детского труда (ИПЕК) в регионе, возможно, не отличается от подхода, используемого в других районах мира, существуют некоторые особенности. ЕС является движущей силой социальных изменений в регионе посредством процесса присоединения, Процесса стабилизации и объединения и Политики добрососедства. Все эти процессы могут помочь ускорить достижение прогресса в области упразднения детского труда. Региональные органы, такие как Совет Европы и ОБСЕ, обладают значительным влиянием в плане получения политической поддержки в отношении отдельных вопросов, таких как ликвидация торговли людьми. Существующие механизмы и учреждения по вопросам защиты детей, например, сотрудники по вопросам защиты детей в трех городах Албании и Национальный орган защиты прав ребенка в Румынии, представляют собой основу для осуществления такой деятельности.

Роль профсоюзов и организаций работодателей в решении проблемы детского труда можно проиллюстрировать на примере Албании и Таджикистана. В Албании детский труд зачастую оказывается вопросом, в отношении которого профсоюзы с различной политической идеологией готовы оставить в стороне свои разногласия в целях объединения усилий и ресурсов во имя общего блага. Например, в рамках проекта ИПЕК по созданию потенциала руководители и должностные лица двух профсоюзов работников образования приобрели знания, навыки и инструменты для разработки совместных программ и мероприятий по вопросам, вызывающим общую озабоченность. Затем два профсоюза совместно обсудили пересмотренный вариант коллективного договора с министерством образования в целях включения положения о детском труде, сосредоточив внимание на контингенте учащихся, посещаемости и работающих детях. Таджикистан был отобран для проведения обследования процесса перехода от обучения в школе к трудовой деятельности с целью разработки рекомендаций в области политики по выдвиганию на первый план вопросов детского труда в национальных стратегиях обеспечения занятости молодежи.

Торговля детьми и другие наихудшие формы детского труда продолжают существовать в регионе из-за отсутствия возможностей трудоустройства, растущей стоимости жизни и ослабления систем социальной безопасности. Однако отсутствуют надежные статистические данные о масштабах торговли детьми. Имеющиеся данные, в основном, касаются лишь случаев уголовного преследования и, следовательно, в огромной степени преуменьшают остроту проблемы. Что касается торговли детьми в регионе, то по-прежнему существует необходимость улучшения сотрудничества между странами региона в законодательной области. Например, в Румынии, которая продолжает оставаться страной происхождения, правительство активизировало сотрудничество с некоторыми странами назначения. К принятым мерам относится заключение соглашения с Испанией в целях решения проблемы цыганских детей, которые находятся в Испании без сопровождения взрослых. Было возобновлено соглашение с Францией о защите и репатриации несопровождаемых взрослыми цыганских детей, и в настоящее время ведутся переговоры с Италией с целью подписания двухстороннего соглашения по этому вопросу.

Некоторые дети, особенно цыганские дети, являются наиболее уязвимыми, в частности к наихудшим формам детского труда. Комитет экспертов зачастую рекомендует странам предпринять необходимые меры для защиты цыганских детей путем их исключения из сферы применения наихудших форм детского труда, их реабилитации и интеграции в общество и обеспечения доступа к образованию. Образование, несомненно, является правильным решением проблемы, связанной с детским трудом. Показатель набора учащихся начальных классов в регионе составляет примерно 90%, что значительно выше среднего глобального показателя. Однако за последние 15 лет наблюдается резкое снижение числа учеников, посещающих детские дошкольные учреждения, средние школы и профессионально-технические училища. В некоторых странах растет уровень неграмотности. К категориям населения с наиболее низким уровнем школьного образования относятся малоимущие, этнические меньшинства, сельские семьи, дети с особыми потребностями и дети, находящиеся в специализированных детских учреждениях (детских домах).

Таблица 1.3. Процентная доля детей (7-14 лет) в разбивке по роду занятий в отдельных странах

Страна	Дети, вовлеченные исключительно в экономическую деятельность	Дети, которые только учатся	Дети, сочетающие экономическую деятельность с обучением в школе	Дети, не вовлеченные в экономическую деятельность и не посещающие школу
Азербайджан	0,3	92,4	4,9	2,4
Португалия	0,1	95,9	3,5	0,5
Румыния	0,3	93,0	1,1	5,6
Турция	1,0	90,9	1,6	6,6
Украина	0,1	95,4	2,8	1,7

Примечание: Различные базовые годы: от 1999 до 2006 гг.

Источник: Программа МОТ по сбору статистической информации и мониторингу по вопросам детского труда (СИМПОК).

1.3. Принудительный труд

Принудительный труд в Европе и Центральной Азии зачастую ассоциируется с трудом заключенных в исправительно-трудовых лагерях в эпоху коммунизма или с торговлей женщинами в целях сексуальной эксплуатации. Однако за последние годы появилось больше данных о практике применения принудительного труда, который может проникнуть в базовые секторы экономики. В настоящее время более 80% принудительного труда применяется на частных предприятиях. В большинстве случаев применение принудительного труда в Европе и странах СНГ является результатом, в основном, неурегулированной миграции.

По данным МОТ, в любой данный момент времени в промышленно развитых странах и в странах с переходной экономикой, по меньшей мере, 570.000 человек являются жертвами принудительного труда, из которых 470.000 человек были перевезены контрабандным путем (МОТ, 2005а). Аналогичным образом, по оценкам Европейского полицейского управления (Европол), число жертв в Европе «должно измеряться сотнями тысяч» (Европол, 2008 г.). С учетом скрытого и криминального характера торговли людьми трудно получить достоверные оценочные данные. Страны с надежными данными, такие как Германия или Нидерланды, зачастую создавали мощные механизмы обеспечения соблюдения законодательства и сбора данных. Но даже в этих случаях можно предположить, что фактическое число жертв значительно выше, поскольку большинство из них не идентифицируется. Систематический сбор данных по странам региона затрудняется тем обстоятельством, что страны имеют различные правовые основы и механизмы выявления жертв. В настоящее время в странах ЕС-27 происходит процесс гармонизации, но он пока не привел к повышению качества данных.

Жертвы торговли людьми вербуются в их странах происхождения, транзита или назначения. Вербовка зачастую носит обманный, а иногда даже принудительный характер. Мигрантов вводят в заблуждение в отношении условий жизни и труда или характера их работы, обманом добиваются того, чтобы они подписали контракты, которые делают их зависимыми от торговца людьми или будущего работодателя, или их заставляют оплатить более высокие дорожные расходы в пути следования в страну назначения. В некоторых случаях это может привести к долговой кабале. Наиболее распространенными средствами принуждения являются удержание из заработной платы в сочетании с угрозами разоблачения или причинения вреда членам семей. Эти угрозы являются реальными для людей, которые влезли в долги (зачастую из-за высокой платы за прием на работу или высоких транспортных расходов), которые не знают своих прав, не говорят на языке страны назначения или не имеют никого, к кому можно обратиться за помощью. В некоторых случаях используются более жестокие средства принуждения, такие как ограничение свободы передвижения или насилие. Также широко распространены случаи, когда у нелегальных мигрантов

забирают паспорта, якобы для урегулирования их статуса, что зачастую оказывается ложным обещанием.

Хотя большинство предполагаемых жертв составляют женщины, мужчины также попадают в сети торговцев людьми. В таких субрегионах, как Центральная Азия, где большинство мигрантов составляют мужчины, они, в действительности, могут в большей степени подвергаться воздействию торговли людьми. Жертвы торговли лицами, подвергающимися принудительному труду, как правило, принадлежат к самым бедным слоям населения. Они также подвергаются дискриминации в своей собственной стране и, поэтому, имеют более ограниченный доступ к легальным каналам занятости и миграции. По данным обследования МОТ, проведенного в четырех странах Юго-Восточной и Восточной Европы (Албания, Республика Молдова, Румыния и Украина) в 2003 году, свыше 50% жертв принудительного труда считали себя бедными по сравнению с другими людьми, живущими в той же местности, в то время как так же считали лишь 27% мигрантов, которые не подвергались принудительному труду.

На практике иногда трудно провести различие между принудительным трудом и условиями труда, не соответствующими трудовым нормам. Принудительный труд зачастую используется в контексте, где преобладают плохие условия труда. Он связан с видами экономической деятельности, которые не защищены или неадекватно защищены в соответствии с трудовым законодательством, такими как проституция, работа на дому, попрошайничество или незаконные виды деятельности. Также затронутыми оказываются трудоемкие секторы, в частности, строительство, сельское хозяйство и садоводство, переработка продуктов питания, текстильная и швейная промышленность или индустрия услуг. Принудительный труд могут зачастую скрывать в сложных цепочках субподрядных предприятий, которые делают нечеткими обязанности и позволяют работодателям избегать санкций.

При отсутствии достоверных данных трудно четко определить тенденции в области торговли людьми. Однако на основе результатов качественного анализа можно выделить следующие направления. Объем торговли женщинами в целях сексуальной эксплуатации в страны Западных Балкан, вероятно, сократился благодаря большей стабильности и энергичным ответным мерам в регионе. Контрабандная торговля трудовыми ресурсами лишь недавно оказалась в центре внимания директивных органов, и ответные меры еще являются слабыми. Это – преобладающая форма торговли в Российской Федерации, Центральной Азии и, возможно, в некоторых западноевропейских странах. Страны происхождения, такие как Польша и Чешская Республика, превратились в страны назначения после их присоединения к ЕС. Способы совершения преступлений торговцами людьми постоянно меняются и могут быть быстро приспособлены к новым обстоятельствам.

Вставка 1.1

Контрабандная торговля трудовыми ресурсами в ЕС

Примером контрабандной торговли трудовыми ресурсами внутри ЕС служит исправительно-трудовой лагерь тюремного типа, который был обнаружен итальянской полицией в 2006 году на юге Италии. Международная шайка преступников заманивала польских сельскохозяйственных рабочих в Италию для работы за мизерную плату в ужасных условиях. Многие жертвы были завербованы через газеты и объявления в Интернете, где предлагалась сезонная работа по сбору фруктов и овощей. Польские рабочие должны были заплатить определенную сумму, и они были перевезены автобусом в Италию. Их заставляли работать по 12, а иногда и по 16 часов в день, и собирать овощи под присмотром вооруженных охранников. Им выплачивали лишь половину минимальной заработной платы, из которой удерживали за продукты питания, воду и проживание. В результате многие оставались ни с чем, а некоторые оказывались в долгу.

Кто не мог работать по болезни, подвергался штрафу. В этом лагере регулярно происходили побои. Более 100 жертв были спасены итальянскими и польскими неправительственными организациями (НПО), и им была оказана помощь, а также были выданы 49 ордеров на аресты в Польшу и Италию.

Когда в 90-х годах торговля людьми стала приоритетным вопросом в европейских программах действий в области политики, давление было оказано на страны происхождения в целях противодействия неурегулированной миграции, борьбы с организованной преступностью и реинтеграции жертв. Были осуществлены значительные инвестиции для усиления системы пограничного контроля и обучения полиции, а также других правоохранительных органов, в то время как профилактическим мерам было уделено меньше внимания. Хотя миграционное давление в некоторых странах уменьшилось, особенно в новых государствах-членах ЕС, появились новые каналы миграции, например, в Центральной Азии. У большинства трудящихся-мигрантов в этом субрегионе неурегулированные трудовые отношения, и они жестоко эксплуатируются.

Большинство стран происхождения в Восточной Европе и в странах СНГ приняли национальные планы противодействия торговле людьми, которые, как правило, разрабатываются под руководством министерства внутренних дел и зачастую после непродолжительных консультаций с министерствами труда и социальными партнерами. Поэтому некоторые из этих национальных мер не согласованы с политикой в области миграции и занятости. Лишь отдельные страны, такие как Грузия и Украина, выделили бюджетные ассигнования на осуществление своих национальных планов действий. Однако профилактические меры все чаще признаются в качестве важного инструмента экономической политики, дополняющего правоприменительную деятельность. К этим мерам относятся, например, информационно-пропагандистские кампании, направленные на то, чтобы информировать потенциальных мигрантов, а не просто удерживать их от миграции; предмиграционная и профессиональная подготовка; содействие созданию легальных каналов миграции; возможность совместного членства в профсоюзах в странах происхождения и назначения; регулирование и мониторинг деятельности частных агентств по набору рабочей силы; и меры борьбы с гендерной и иными формами дискриминации.

Совместный проект, недавно начатый МОТ и Программой развития ООН (ПРООН) в Таджикистане направлен на устранение коренных причин торговли людьми, а именно бедности мужчин и женщин в сельских районах. Результаты исследований показали, что многие мужчины уезжают из Таджикистана за границу в поисках работы, в то время как женщины остаются дома, не имея практически никаких доходов. Многие мигранты подвергаются риску быть обманутыми и стать жертвами жестокой эксплуатации в соседних странах, и некоторые из них никогда так и не возвращаются домой, поскольку они не могут заработать достаточное количество денег. Проект нацелен на то, чтобы дать возможность трудящимся-мигрантам уезжать из Таджикистана лучше подготовленными, и он пользуется поддержкой структур местных общин, называемых центрами документации джаоматов (административных единиц), а также отделений профсоюзов. Работники пройдут предмиграционную подготовку, и им будут предоставлены возможности для осуществления альтернативных приносящих доход видов деятельности. В рамках проекта также оказывается поддержка женщинам, которые стали одиночками главами домашних хозяйств в связи с продолжительным отсутствием их супругов.

Как в странах происхождения, так и в странах назначения со стороны директивных органов все больше внимания уделяется мерам по предотвращению использования недобросовестных методов набора на работу. Хотя большинство мигрантов, включая жертв торговли людьми, уезжают из страны через свои собственные сети социальных связей, немало людей вынуждены обращаться к посредникам для организации их поездки за границу. Лишь несколько частных агентств по набору рабочей силы предлагают легальные рабочие места за рубежом и они, зачастую, приспосабливаются к потребностям высококвалифицированных работников. Значительно более распространенными являются туристические агентства и другие посредники, занимающиеся «скрытым» набором рабочей силы. Например, украинцам, которые уехали на работу в Португалию в начале этого века, туристические агентства предлагали «пакетные сделки», которые зачастую вводили в заблуждение. Обещанной работы либо не существовало, либо она была совершенно иной. Некоторые из этих работников стали жертвами сетей предприятий, где они подвергались весьма

жестокому вымогательству. Аналогичная ситуация преобладала в Албании и Республике Молдове. Эти страны ввели или усилили нормативные положения в отношении лицензирования частных агентств по набору рабочей силы для работы за рубежом. Однако серьезной проблемой по-прежнему является мониторинг и обеспечение соблюдения новых законов.

Ситуация в Центральной Азии является аналогичной, несмотря на отсутствие визовых ограничений для миграции. Будущие мигранты, как правило, пользуются услугами сомнительных автобусных компаний или отдельных посредников (которые сами зачастую являются бывшими мигрантами) для того, чтобы найти сезонную работу в Казахстане или в Российской Федерации. Хотя не все из них оказываются в условиях, когда они подвергаются принудительному труду или сходной с рабством практике, многие подвергаются такому воздействию, поскольку их «продают» работодателю, и они не в состоянии заработать достаточное количество денег, чтобы отдать образовавшиеся долги. В настоящее время страны СНГ приступили к рассмотрению проблемы, связанной с нерегулируемым набором рабочей силы, хотя большинство частных агентств занятости до сих пор находятся на начальных этапах своего развития. Профсоюзы и организации работодателей играют ключевую роль в этом процессе, особенно в отношении распространения информации и саморегулирования отрасли экономической деятельности, связанной с набором рабочей силы.

Реинтеграция жертв торговли людьми является еще одной крупной проблемой, с которой сталкиваются страны происхождения. Во всем регионе созданы механизмы, направленные на помощь жертвам в организации по оказанию помощи. Большинство западнобалканских и восточноевропейских стран разработали институционализированные информационно-справочные механизмы для обеспечения того, чтобы жертвы не подвергались криминализации и чтобы им предоставлялась правовая, медицинская и другие виды помощи.

Профсоюзы также приступили к решению этого вопроса, сосредоточив свои усилия, главным образом, на жертвах трудовой миграции. Двухсторонние соглашения о сотрудничестве, например, между отделениями таджикских и российских/казахских профсоюзов в секторе строительства способствовали оказанию поддержки потенциальным и реальным жертвам. Румынские и итальянские профсоюзы в настоящее время интегрируются в существующую сеть по противодействию торговле людьми в Румынии. В Германии Европейский союз трудящихся-мигрантов оказывает поддержку трудящимся-мигрантам, которых обманули в отношении заработной платы или иным образом подвергли эксплуатации.

Все шире признается тот факт, что необходимо осуществлять сотрудничество между странами происхождения и назначения для обеспечения уголовного преследования лиц, занимающихся торговлей людьми, защиты жертв и принятия профилактических мер. Трудно бороться со случаями торговли людьми, которые связаны с использованием сложнейших криминальных сетей, и многие жертвы не могут вернуться в свою страну из-за соответствующих рисков. Кроме того, без рассмотрения воздействия основополагающих факторов спроса, которые способствуют жестокой эксплуатации уязвимых работников, меры в области политики будут по-прежнему носить ответный, а не упреждающий характер. Принятие в 2000 году Протокола Палермо о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, явилось важным импульсом, способствовавшим гармонизации мер борьбы с торговлей людьми во всей Европе.

В 2002 году Европейский совет принял Рамочное решение о борьбе с торговлей людьми, требующее от всех государств-членов привести их законодательство о противодействии торговле людьми в соответствие с международными нормами. Была образована группа экспертов по вопросам торговли людьми, которая в своем докладе 2004 года пришла к заключению о том, что для эффективной борьбы с торговлей людьми программные интервенционистские меры должны быть сосредоточены на принудительном труде и услугах, включая принудительные сексуальные услуги, рабство и сходную с рабством практику, вызванные торговлей людьми, независимо от того, как люди попадают в такие условия, а не на механизмах самой торговли людьми (или на мероприятиях в дополнение к этим механизмам).

Рекомендации доклада экспертов способствовали составлению нового Плана ЕС, принятого в 2005 году, в отношении передовых методов, норм и процедур в области борьбы с торговлей людьми и ее предотвращения.⁵ В Статье 4 Плана действий конкретно рассматриваются факторы спроса, связанные с нормативными положениями о занятости. В этом Плане также подчеркивается необходимость в создании новых механизмов специализации и сотрудничества с партнерами, таких как агентства, ответственные за осуществление контроля за условиями труда и проведение финансовых расследований, связанных с использованием не отвечающего нормам труда. Принятие Плана инициировало процесс разработки национальной политики в некоторых государствах-членах ЕС.

В 2004 году, в Соединенном Королевстве трагический инцидент, приведший к гибели 23 китайских собирателей моллюсков, и другие случаи жестокой эксплуатации, включая принудительный труд, положили начало публичным дебатам в отношении «посредников по найму рабочей силы» и эксплуатации в секторе аквакультуры и других отраслях. Было установлено, что многие поставщики рабочей силы действовали в нарушение закона, способствуя въезду, трудоустройству и зачастую эксплуатации, в основном, нелегальных трудящихся-мигрантов. В результате, в 2005 году был принят Закон о посредниках по найму рабочей силы (положения о лицензировании), а также добровольный кодекс поведения в целях регулирования этой отрасли. По данным оценки воздействия, проведенной в 2006 году в рамках финансируемой правительством Инициативы по развитию этической торговли, поставщики были довольны новой системой регистрации и считали, что хорошие результаты способствовали сохранению, а иногда и повышению деловой активности. Однако некоторые источники информации указывают на то, что по-прежнему существует конфликт между потребностями индивидуальных поставщиков и кодексом поведения, ограничивая их способность совершенствовать трудовые нормы. В дополнение к Закону о посредниках по найму рабочей силы, правительство начало процесс консультаций в отношении своего первого национального Плана действий в области борьбы с торговлей людьми, который был принят в 2007 году и в котором признается, что еще больше предстоит сделать для оказания поддержки жертвам других форм торговли людьми, в частности торговли в целях применения принудительного труда.

Новая Конвенция Совета Европы о мерах борьбы с торговлей людьми вступила в силу в феврале 2008 года после ее ратификации десятью государствами-членами. В соответствии с этой Конвенцией защита жертв является обязательной. Положение о защите жертв также закреплено в Законе ЕС, хотя и менее подробно. В 2004 году Совет ЕС по вопросам юстиции и внутренних дел принял Директиву 2004/81/ЕС о виде на жительство для граждан третьих стран, которые являются жертвами торговли людьми или в отношении которых были предприняты действия, способствовавшие нелегальной миграции, и которые сотрудничают с компетентными органами. Однако на практике многие жертвы по-прежнему депортируются, не заявляя о своих правах.

Принудительный труд и торговля людьми происходят, главным образом, в условиях, когда не существует трудового законодательства или оно является весьма слабым или не применяется на практике. В Европе и Центральной Азии имеется широкое предложение рабочей силы уязвимых трудящихся-мигрантов, которых можно легко подвергнуть эксплуатации из-за их неурегулированного статуса, незнания своих прав или их зависимости от торговца или конкретного работодателя. Набор рабочей силы на основе обманных и недобросовестных методов зачастую представляет собой начальную точку спирали эксплуатации, которая может закончиться принудительным трудом. Неразборчивые в средствах работодатели могут использовать целый ряд принудительных мер для удержания работников в условиях, которые им были навязаны.

Программные интервенционистские меры должны содействовать предотвращению торговли людьми посредством принятия мер, основанных на обеспечении занятости, более эффективного управления процессом миграции и повышения степени информированности

⁵ *Official Journal of the European Union* C 311 of 9 December 2005.

в странах происхождения и назначения. Уголовное преследование не должно осуществляться только в отношении тех лиц, которые управляют криминальными сетями, но также в отношении работодателей, которые извлекают выгоду из эксплуатации жертв торговли людьми. В этой связи центральное значение имеют система регулирования вопросов труда и трудовое законодательство. Необходимо усилить законы и механизмы по защите мигрантов, которые избавились от своих эксплуататоров или были спасены от принудительного труда с тем, чтобы они могли добиться справедливости.

1.4. Дискриминация

Одной из проблем по-прежнему является достижение на практике равенства возможностей и обращения и равного вознаграждения. В некоторых секторах в отдельных странах, включая страны ЕС-27, увеличивается разрыв между заработной платой мужчин и женщин, который усугубляется отсутствием гендерно-дифференцированных мер по обеспечению сочетания трудовых и семейных обязанностей. Данные исследований показывают, что члены дискриминируемых групп зачастую не достигают успеха в рамках программ трудоустройства и профессиональной подготовки. Конфликты или гражданские войны прошлых лет усилили расизм в некоторых частях Восточной Европы (на Кавказе и Балканах). Продолжали возникать расхождения в понимании свободы религии в мире труда. Обращение с молодыми работниками является менее благоприятным в различных отношениях. А лица с ограниченными возможностями сталкиваются с возросшими трудностями в процессе поиска работы.

Плохое обращение с цыганами, самым большим этническим меньшинством, насчитывающим примерно 10 миллионов человек, и их крайняя нищета, являются одной из самых острых и неотложных политических и экономических проблем и проблем в области соблюдения прав человека, с которыми сталкиваются страны региона. В таких странах как Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Черногория, Румыния и Сербия, уровень безработицы среди цыган и, особенно, цыганок колеблется в пределах от 50 до 90%. Это привело к принятию правительствами в странах Центральной и Восточной Европе программы «Десятилетие социальной интеграции цыган (2005-15 гг.)» – первого совместного транснационального проекта в целях изменения жизни этих людей в регионе. В сентябре 2008 года ЕС провел первый Европейский саммит по проблеме цыган, направленный на повышение степени информированности о непрекращающейся дискриминации и социальной изоляции, с которыми сталкиваются цыгане, и на оказание содействия в определении эффективной политики.

Тем не менее, осведомленность в этих вопросах, в целом, возросла, особенно в странах ЕС. За последние годы страны ЕС-27 преобразовали в национальные законы Директиву Совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 года, устанавливающую общие принципы равного обращения в области труда и занятий и объявляющую незаконной дискриминацию по признаку расы, религии, возраста, инвалидности или сексуальной ориентации. Создание учреждений, занимающихся изучением разнообразных форм дискриминации, а не только дискриминацией по признаку расы, этнического происхождения или пола, отражает обязательство в отношении ликвидации дискриминации даже в большем объеме, чем это требуется законодательством ЕС, а также является признанием того, что все жертвы дискриминации имеют право на защиту.

Опыт, накопленный в области выдвижения на первый план гендерной проблематики и оказания содействия обеспечению гендерного равенства посредством Европейской стратегии занятости (ЕСЗ), является уникальным в мировой практике, и он демонстрирует преимущества и вызовы, связанные с уделением первоочередного внимания достижению гендерного равенства. ЕСЗ, которая начала осуществляться в 1997 году, требует от государств-членов разрабатывать ежегодные национальные программы реформ (до 2005 г. известные как национальные планы действий) по вопросам занятости на основе согласованных целей. Вопросы гендерного равенства были включены в этот процесс путем установления

требования в отношении рассмотрения гендерных проблем и видов воздействия в рамках программ реформ, принятия конкретных контрольных цифр для показателей занятости среди женщин на уровне 60% к 2010 году (установленных на Лиссабонском саммите 2000 года) и введения в 1997-2002 годах конкретного основополагающего принципа (одного из четырех) в отношении оказания содействия созданию равных возможностей для мужчин и женщин. Некоторые страны установили национальные контрольные цифры и временные рамки для существенного сокращения разрывов в сфере занятости, безработицы и оплаты труда, но не всегда определяли меры, необходимые для достижения этой цели. Привлечение социальных партнеров к рассмотрению этих вопросов явилось одной из важных характерных особенностей этого процесса во многих странах.

Усиливающееся присутствие трудящихся-мигрантов вызывает различные чувства: от озабоченности по поводу рабочих мест до откровенной враждебности, порождающей дискриминацию. Родившиеся в других странах работники представляют собой значительную и растущую часть рабочей силы во многих странах. С учетом того, что в настоящее время 10% рабочей силы в Западной Европе составляют мигранты, стремящиеся найти за рубежом более благоприятные возможности трудоустройства, и их число, по всей вероятности, будет возрастать в ближайшие годы, бедственное положение мигрантов станет предметом растущей озабоченности.

Дискриминация по религиозному признаку является одним из взаимосвязанных вопросов, который затрагивает многие страны. Например, в Европейском союзе вопрос, связанный с ношением «мусульманского головного убора» или хиджаба, выявил наличие различных представлений, которые преобладают в странах ЕС-27 в отношении секуляризации и свободы религии. Однако трудно получить данные и факты в этой сложной и деликатной области религиозной дискриминации. Требуется согласованные усилия по выявлению и устранению такой дискриминации.

Одним из серьезных вопросов в сфере занятости является дискриминация по признаку инвалидности. Одной из важных причин социальной изоляции или невыгодного положения людей с ограниченными возможностями является то обстоятельство, что зачастую они по-прежнему считаются непроизводительными работниками, которые неспособны выполнять какую-либо работу, и что их трудоустройство является слишком дорогим делом. Вероятность найти работу лицу с ограниченными возможностями, по-видимому, уменьшается по мере повышения степени инвалидности. В Западной Европе шансы найти работу лицу с ограниченными возможностями в возрасте от 16 до 64 лет составляют 66%; этот показатель снижается до 47% для лиц со средней степенью инвалидности и до 25% для лиц с высокой степенью инвалидности.

Значительный прогресс был достигнут странами-членами ЕС-27 в области принятия антидискриминационного законодательства с целью претворения в жизнь директив ЕС по противодействию дискриминации и обеспечению гендерного равенства. Это также стимулировало процесс принятия законодательных актов по противодействию дискриминации в странах, не являющихся членами ЕС, таких как Норвегия, или странах, стремящихся стать членами ЕС. Это, несомненно, усилило процесс применения положений Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111) в регионе, в том числе в отношении дополнительных запрещенных признаков дискриминации, таких как инвалидность, возраст или сексуальная ориентация. Хотя новые законы в регионе, как правило, охватывали дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, национального происхождения и религии, Комитет экспертов систематически подчеркивал, что Конвенция 111 требует от ратифицировавших ее государств принять национальные меры по искоренению дискриминации по всем признакам, в прямой форме перечисленных в Конвенции, в том числе по признакам социального происхождения и политических взглядов. Однако недавно принятое антидискриминационное законодательство, как правило, неспособно противодействовать дискриминации по признаку социального происхождения. Дискриминация по политическим взглядам может быть охвачена положениями об искоренении дискриминации по признаку «убеждения», упомянутому в Директиве Совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 года,

устанавливающей общие принципы равного обращения в области труда и занятий, но с правовой точки зрения соблюдения Конвенции 111 являются национальные законы и практика. Австрия указала, что признак *Weltanschauung* (идеология/мировоззрение), упомянутый в национальном законодательстве и предназначенный для охвата признака «убеждения», изложенного в Директиве, будет включать политические взгляды. Однако данные судебной практики, подтверждающие это, отсутствуют.

Комитет экспертов также выразил озабоченность в связи со случаями, когда осуществление директив ЕС приводило к отмене положений о недопущении дискриминации, которые предоставляли более полную защиту, чем соответствующие директивы ЕС. Например, в Чешской Республике были отменены положения о недопущении дискриминации Трудового кодекса, которые охватывали дискриминацию по признаку семейных обязанностей, семейного положения или членства в профсоюзах, в рамках процесса, ведущего к принятию всеобъемлющего антидискриминационного законодательства в целях претворения в жизнь директив ЕС.

С учетом того, что антидискриминационное законодательство уже принято в подавляющем большинстве стран региона, Комитет экспертов сосредотачивает основное внимание на мониторинге осуществления, применения на практике и фактического воздействия этого законодательства. В этой связи Комитет экспертов подчеркнул необходимость сбора, анализа и распространения информации о случаях дискриминации в области труда и занятий, которыми занимаются национальные органы по обеспечению равенства, суды и инспекции труда. Такая информация имеет исключительно важное значение для оценки того, насколько эффективной является существующая правовая защита на практике, побуждающая жертв дискриминации подавать жалобы, и повышающая степень информированности о последствиях нарушения законодательства. По данным, имеющимся в распоряжении контрольных органов, во многих странах эта информация пока еще не предоставляется на регулярной и систематической основе. Еще один вопрос, поднятый Комитетом экспертов, связан с необходимостью обеспечения тесного сотрудничества между всеми органами власти, которые уполномочены заниматься вопросами противодействия дискриминации в сфере труда. Например, в Болгарии Комиссия по защите от дискриминации заключила соглашение о сотрудничестве с инспекцией труда.

Во многих из своих замечаний Комитет экспертов подчеркивал, что помимо установления осуществимых на практике прав для отдельных жертв дискриминации, крайне важно усилить систематические и активные меры борьбы с существующими видами структурного неравенства и дискриминации, особенно посредством органов, которые имеют потенциал и четко выраженные полномочия заниматься этими вопросами, таких как инспекции труда. Например, в Бельгии в рамках системы регулирования вопросов труда было создано подразделение по оказанию консультативной помощи и организации профессиональной подготовки инспекторов труда по вопросам борьбы с дискриминацией.

Под влиянием Директивы Совета 2000/78/ЕС большинство стран ЕС-27 преобразовали ее положения в национальные законы. Например, Нормативные положения Соединенного Королевства об обеспечении равенства в области занятости (положения о возрасте), которые вступили в силу в октябре 2006 года, запрещают прямую и косвенную дискриминацию, притеснение и преследование по признаку возраста в отношении лиц любого возраста, как молодых, так и пожилых. Потенциальное генетическое тестирование с тем, чтобы отказать в работе из-за предрасположенности данного лица к существующей или будущей медицинской проблеме также заставляет страны принимать правовые меры. Ряд государств-членов ЕС, включая Данию, Финляндию, Францию и Швецию, ввели законодательство, запрещающее дискриминацию по генетическому признаку. Другие государства, такие как Австрия, Греция, Италия, Люксембург и Нидерланды, запретили или ограничили сбор генетических данных о работниках без их четко выраженного согласия.

Хотя Директивы ЕС и законы многих стран предусматривают принятие позитивных мер, по-прежнему существуют неопределенности в отношении того, кто должен предпринимать такие меры и каким образом. Лишь весьма ограниченное число законов в регионе

требует от предприятий осуществлять активные действия с целью содействия обеспечению равенства и разнообразия, несмотря на акцент, сделанный контрольными органами МОТ на принятии политики и мер на уровне предприятия, в качестве ключевого элемента в процессе изменения реальностей на местах. Во многих странах по-прежнему существуют препятствия на пути сбора соответствующих статистических данных как инструмента для проведения оценки прогресса, достигнутого в области искоренения дискриминации и изоляции по этническому или расовому признаку. Хотя Комитет экспертов осведомлен о наличии правовых вопросов в отношении конфиденциальности и защиты данных, он подчеркивает необходимость создания системы статистической информации с разбивкой по гендерному признаку, чтобы обеспечить возможность оценки прогресса, достигнутого в области интеграции и равенства дискриминируемых групп населения.

Повышение степени информированности общественности в отношении дискриминации является ключом к применению на практике недавних долгожданных изменений в законодательстве. Новые органы по обеспечению равенства и недопущению дискриминации должны сыграть важную роль в предоставлении правовой и иной защиты жертвам дискриминации.

В отношении ряда стран, в основном, в Восточной Европе и Центральной Азии, Комитет экспертов подчеркнул необходимость обеспечения того, чтобы мужчины и женщины на равной основе пользовались правами и пособиями, связанные с выполнением семейных обязанностей. Правовые положения, позволяющие мужчинам пользоваться правами, связанными с уходом за ребенком только в том случае, если мать ребенка не в состоянии заниматься этим, отражают гендерно-дифференцированные допущения, и они должны быть изъяты. Исключение женщин из числа принимаемых на работу в отдельных профессиях является приемлемым только в том случае, если это является необходимым и соответствующим условием обеспечения охраны беременности и материнства. Тогда как во всем регионе в настоящее время признается тот факт, что дальнейший прогресс в достижении гендерного равенства в сфере труда может быть обеспечен только в том случае, если будут предприняты более решительные меры по оказанию содействия сочетанию трудовых и семейных обязанностей, Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156) получила несколько новых ратификаций после проведения последнего Европейского регионального совещания.⁶

Что касается равенства в оплате труда, то Финляндия, Франция и Испания приняли в 2005 и 2006 годах упреждающие законы, требующие от работодателей не только воздерживаться от дискриминации при оплате труда по признаку пола, но также принимать меры по оказанию содействия созданию равных возможностей в области оплаты труда, например, посредством проведения обзоров в отношении равного вознаграждения за труд и применения методов оценки произведенной работы, и корректировать разницу в оплате труда из-за дискриминации. Комиссии по обеспечению равенства в оплате труда или комиссии с более широкой компетенцией в отношении противодействия дискриминации могут играть полезную роль в достижении равенства в сфере оплаты труда. В Швеции, например, с 2001 года Омбудсмен по вопросам равных возможностей предпринимает информационно-просветительские меры в целях оказания помощи организациям работников и работодателей в выполнении ими своих обязательств в соответствии с Законом о равных возможностях, уделяя при этом особое внимание методам расчета заработной платы.

Что касается Конвенции 1951 года о равном вознаграждении (100), то Комитет экспертов отметил прогресс, достигнутый в плане принятия законодательства, устанавливающего принцип равного вознаграждения за труд равной ценности. Там, где законодательство ограничивает применение этого принципа уровнем отдельного предприятия, Комитет подчеркнул необходимость содействовать его применению на более высоком уровне. Это имеет исключительно важное значение для ликвидации дискриминации по признаку гендерно-

⁶ По состоянию на 23 октября 2008 г., Конвенция 156 была ратифицирована 40 странами. Самые недавние ратификации в регионе были зарегистрированы в Албании (2007 г.), Болгарии (2006 г.) и Литве (2004 г.).

дифференцированной оплаты труда в контексте сохраняющейся профессиональной сегрегации по признаку пола. Европейский комитет по социальным правам аналогичным образом обратился к государствам-сторонам Европейской социальной хартии с просьбой внести изменение в законодательство, которое ограничивает применение принципа равного вознаграждения за труд равной ценности уровнем предприятия. Комитет экспертов также подчеркнул, что ведение коллективных переговоров и установление минимальной заработной платы являются важными отправными точками в этом отношении, поскольку они не оценивают ниже действительной стоимости работы и профессии, которыми обладают преимущественно женщины. В общем, в замечаниях Комитета экспертов регулярно обращается внимание на необходимость дальнейших действий с целью оказания содействия разработке и применению объективных методов оценки произведенной работы.

Участники, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- Какими являются препятствия на пути полного осуществления права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров в странах Европы и Центральной Азии, и как эти препятствия могут быть устранены?
- С учетом того, что международные трудовые конвенции, касающиеся основополагающих принципов и прав в сфере труда, почти повсеместно ратифицированы странами Европы и Центральной Азии, какими являются основные вопросы, с которыми сталкиваются страны при их реализации?
- Интегрированы ли в достаточной степени права в сфере труда в экономическую и социальную политику, проводимую в регионе? Что необходимо сделать для оказания содействия и усиления их интеграции?

2. Экономический контекст и ситуация в области занятости (1995-2007 гг.)

В настоящей главе рассматривается макроэкономическая ситуация в регионе, после чего представлен анализ последних тенденций на рынке труда, включая уровни участия трудовой силы, занятости и безработицы. В ней определяются основные факторы, лежащие в основе значительных различий в показателях рынка труда в регионе, оцениваются текущие достижения в сравнении с соответствующими стратегическими целями и стандартами, а также предлагаются политические рамки для преодоления существующего дефицита в политике в области занятости в целях согласования путей достижения *большого количества рабочих мест и более высокого качества*.

2.1. Макроэкономический контекст

Период 1995-2007 годов характеризовался целым рядом экономических (и политических) изменений в различных частях региона, включая продолжение интеграционных процессов в ЕС в связи с вступлением в 1995 году трех стран с высокими доходами (Австрия, Финляндия и Швеция), после чего членский состав вырос до 15 (ЕС-15); образование Экономического и валютного союза (ЭВС) в 1999 году (первоначально с 11 членами, расширившегося до 15); и следующая волна расширения в 2004 и 2006 годах в связи с присоединением 12 стран, в основном из бывших стран с переходной экономикой (ЕС-12), которая довела общий членский состав ЕС до 27 (ЕС-27). Еще три страны в настоящее время пользуются статусом стран, находящихся на стадии присоединения или стран-кандидатов (Хорватия, бывшая югославская Республика Македония и Турция), а ряд других стран стремятся вступить в члены ЕС в следующем десятилетии.

Во второй половине 1990-х годов в странах ЕС-15 отмечались относительно высокие темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) (в среднем 2,8% в год против 1,6% в первой половине 90-х гг.), хотя эти темпы роста не были так высоки, как в Соединенных Штатах Америки. Экономический рост в странах ЕС-15 затем сократился до 1,75% в течение 2000-06 годов. Однако положение в области занятости улучшилось в течение того же периода, что привело к сокращению на 2-3 процентных пункта уровня безработицы. В странах Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой основные экономические трудности начального этапа переходного периода были преодолены к середине 90-х годов, хотя в ряде экономик отмечались вторичные переходные кризисы, частично связанные с трудностями в области структурной реформы (приватизация, банковское дело), а частично – с более серьезным валютно-финансовым кризисом, который и привел к тому, что во второй половине 90-х годов темпы экономического роста в странах Центральной и Восточной Европы не превышали темпы роста в странах ЕС-15, как можно было ожидать. Положение довольно резко изменилось в начале 2000-х годов, когда, несмотря на замедление темпов роста в Польше в начале 2000-х годов, в новых государствах-членах отмечались устойчивые темпы роста ВВП, на 2-3 процентных пункта превышающие темпы роста в странах ЕС-15.

Структурные и макроэкономические кризисы в Российской Федерации (1998-99 гг.) и в Турции (1999 г.), а также политические (и военные) волнения в бывшей Югославии нанесли урон в течение первых лет нового тысячелетия. Однако, начиная с 2001 года, страны ЕС-12, Содружества независимых государств (СНГ), балканские страны, не входящие в ЕС

(за некоторыми исключениями), а также Турция пошли по пути устойчивого роста. В связи с темпами роста, достигнутыми за последние шесть-семь лет, большое число стран с низкими и средними доходами теперь догоняют более богатые страны Западной Европы с точки зрения доходов на душу населения.

2.1.1. Модели роста и занятости в дифференцированной региональной экономике

Дифференциация доходов и преодоление отставания

В 2007 году уровни ВВП на душу населения в регионе следовали четкой модели дифференциации доходов Северо-Запад–Восток–Юго-Восток. На страны Западной Европы (включая страны ЕС-15 и другие страны Западной Европы, в частности Норвегию и Швейцарию), приходится около половины населения региона, но более 70% всего ВВП. В экономике региона, которая за последние полтора десятилетия характеризовалась растущей интеграцией, сейчас отмечается значительно более высокий уровень дифференциации, чем до 1989 года. Это оказывает значительное воздействие на существующие и потенциальные модели разделения труда в интегрированном европейском пространстве, а также на потенциал роста.

С 2001 года отмечается четкая и устойчивая модель преодоления отставания (или конвергенция уровней доходов) в регионе, когда темпы роста в странах с более низкими доходами превышают темпы роста в странах с более высокими доходами. Все группы стран с более низкими доходами (страны ЕС-12, страны-кандидаты, западнобалканские страны, Российская Федерация, Турция и Украина) обеспечивали темпы экономического роста, которые на 2,5-3,5 процентных пункта превышали темпы роста стран ЕС-15. Это не означает, что на их модели роста не оказывали влияние внутренние или внешние потрясения (внутренние потрясения включают нестабильность политической экономики стран и крупные политические просчеты; внешние потрясения охватывают изменения условий торговли и дестабилизирующее перемещение международных капиталов). Однако данные свидетельствуют о том, что большинство стран с низкими доходами идут по пути конвергенции.

Основной фактор, лежащий в основе успешного процесса преодоления отставания в нынешних условиях либерализации региональной (и глобальной) экономики, связан с широкими возможностями для роста производительности в экономиках с более низкими доходами (с более низкой производительностью). Уровни производительности определяются доступом к технологии и ее внедрением в широком плане, включая как технологии производства, так и методы организации производственной деятельности, которые позволяют более эффективно использовать производственные факторы.

Процесс преодоления отставания в настоящее время осуществляется весьма высокими темпами в регионе, так как передача знаний, способность внедрять новые технологии производства и применение более эффективных методов организации производственной деятельности могут быть реализованы намного быстрее, чем в прошлом благодаря, прежде всего: революции в области информационных технологий (ИТ); значительно возросшей мобильности квалифицированного персонала и студентов; либерализации торговли и международных инвестиций, поскольку торговля на рынках с более высокими доходами требует повышения качества продукции, которая должна отвечать более высоким требованиям. В частности, процесс интеграции ЕС обеспечивает широкие возможности для распространения в международном масштабе институциональных и правовых норм, которые обеспечивают институциональные и поведенческие ориентиры для экономик, преодолевающих отставание. *Общий свод законодательных актов Сообщества*, который представляет собой, вероятно, наиболее развитую форму институциональной основы в современной глобальной экономике, образует не только обязательные институциональные и правовые рамки для стран ЕС-27, но и оказывает растущее влияние на другие страны региона.

Вместе с тем, значение этих факторов является совершенно различным для различных экономик региона в отношении: потенциала осваивать более передовые технологии и методы организации производственной деятельности (который зависит от наличия квалифицированного персонала и национальных институциональных условий); характера их естественной производственной специализации (например, наличие сырья) и того, как это влияет на возможности для повышения качества и специализации; и разумеется, масштабов того, как их опора на европейские и международные институциональные рамки влияет на методы их экономического и политического развития.

Есть также и обратная сторона такого развития событий в экономиках со средними и низкими доходами. Во-первых, связанные с последними потрясениями весьма жесткие условия торговли, особенно такими видами сырьевых товаров, как нефть, газ и металлы, привели к позитивным результатам для производителей (в некоторых странах СНГ) и к негативным потрясениям для остальных. Во-вторых, ситуация все еще остается уязвимой в отношении режимов макроэкономической политики, как в отношении режимов с фиксированными ставками обменных курсов, так и режимов с гибкими обменными курсами. Это может усугубляться опрометчивыми политическими мерами, такими как значительный упор, в некоторых случаях, на обменные курсы и политика попеременного использования фискальных мер стимулирования и сдерживания экономического роста, связанных с избирательными циклами, которые приводят к временному замедлению роста в некоторых экономиках, стремящихся к преодолению отставания.

Взаимосвязь между занятостью и результатами производственной деятельности

Наблюдаются существенные различия в поведении двух макропеременных в экономиках стран ЕС-15 и стран, стремящихся к преодолению отставания, а именно: существуют значительные расхождения в тенденциях роста ВВП и агрегированной занятости в странах ЕС-15 и странах ЕС-12. В то время как в странах ЕС-15 за период с 1995 по 2007 годы отмечался умеренный кумулятивный рост ВВП чуть выше 30%, в странах ЕС-12 этот показатель за тот же период составил более 60%. С другой стороны, в то время как в странах ЕС-15 отмечался позитивный рост занятости примерно на 18%, в странах ЕС-12 уровни занятости в 2007 году оставались примерно такими же, как в 1995 году или, иными словами, наблюдался нулевой рост занятости, то есть «рост без создания рабочих мест».

Эти очевидные различия можно толковать как факт, просто отражающий процесс преодоления отставания, связанный, прежде всего, с высокими темпами роста производительности труда в экономиках, стремящихся к устранению отставания. Совокупный рост производительности труда в странах ЕС-12 за период 1995-2007 годов составил в целом 60% по сравнению с всего лишь 14% в странах ЕС-15. Однако более подробное объяснение этого явления связано со структурной моделью процесса развития (диаграмма 2.1). Первый этап переходного периода в бывших странах с плановой экономикой характеризовался низким уровнем представленности сектора услуг и завышенным уровнем представленности сельского хозяйства и промышленности в ВВП и в сфере занятости. На последующих этапах переходного периода отмечался рост доли сферы услуг и сокращение доли сельского хозяйства и (первоначально) промышленности в области занятости. Поскольку в этих двух секторах наблюдался весьма значительный рост производительности труда, то они продолжали занимать важное место в ВВП, в то время как сокращение занятости в этих двух секторах доминировало в общей картине занятости, в связи с чем общий уровень занятости в течение первого этапа переходного периода, как правило, снижался. На втором этапе стала возрастать доля сектора услуг, особенно рыночных услуг, в агрегированном ВВП, однако этот сектор характеризовался более низкими темпами роста производительности труда, чем сельское хозяйство и промышленность, что оказывало позитивное воздействие на общий уровень занятости в сочетании со стабильностью с точки зрения производительности и с неуклонным ростом ВВП. Несмотря на то, что в регионе все еще отмечаются различные тенденции в области занятости, этим путем, с некоторым отставанием, следовали также и страны Юго-Восточной Европы.

Диаграмма 2.1. Стилизованная U-образная модель роста занятости в странах ЕС-12



Источник: Венский институт международных экономических исследований (ВИМЭИ).

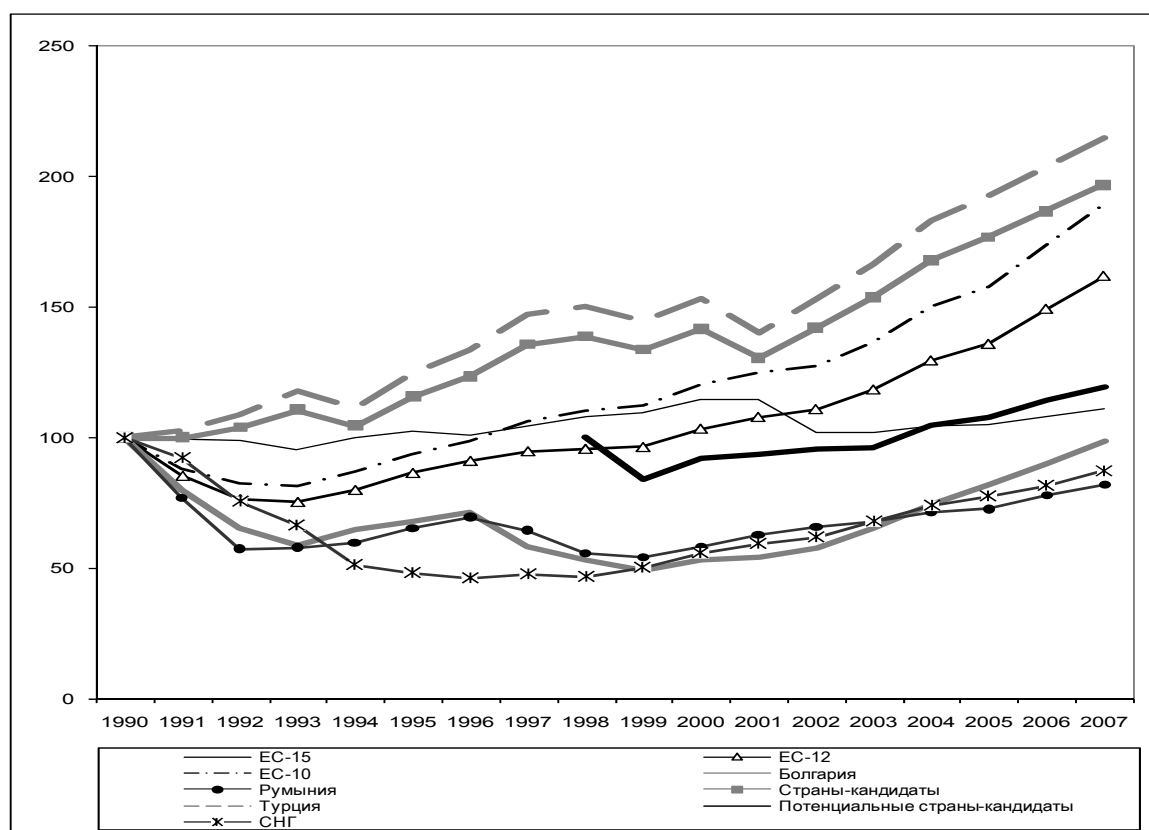
Модернизация промышленного производства

Существенное различие между экономиками в регионе связано с изменениями доли промышленного производства. Как показано на диаграмме 2.2, все переходные экономики прошли через процесс свертывания промышленного производства, хотя продолжительность этого процесса имела самый разнообразный характер. Страны, которые присоединились к ЕС в 2004 году, начали восстанавливаться еще в 1993 году, в основном, благодаря прямым иностранным инвестициям (ПИИ) в промышленность, в то время как другие страны с переходной экономикой, такие как Болгария и Румыния, западнобалканские страны и страны СНГ, столкнулись с более продолжительным периодом спада или стагнации промышленного производства. В результате этого во всех странах ЕС-12 обеспечивалась относительно высокая и в настоящее время довольно стабильная занятость в области промышленного производства, уровень которой был выше, чем в странах ЕС-15. Хотя в западнобалканских странах и в странах СНГ в последнее время отмечаются очень высокие темпы роста промышленного производства, следует учитывать, что они начали со значительно сократившейся индустриальной базы после серьезного спада в промышленном секторе.

Региональная дифференциация роста внутри стран

Вопрос региональной дифференциации роста внутри стран имеет большое политическое значение как для стран ЕС-15, так и для экономик, преодолевающих отставание, о чем свидетельствует заметное ухудшение дифференциации доходов (на душу населения) в рамках стран ЕС-12 по сравнению с относительно стабильными показателями в странах ЕС-15. Можно отметить ряд причин, по которым произошла довольно значительная региональная дифференциация доходов в бывших странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы: сдвиг экономической активности в сторону границ региона, прилегающих к Западной Европе; весьма значительная концентрация деятельности с высокой добавленной стоимостью в столицах, которые занимают ведущее место в сфере оказания услуг и являются основными центрами размещения как многонациональных корпораций, так и основных государственных институтов; и формирование нового промышленного пояса в

Диаграмма 2.2. Промышленное производство
Индекс от начала имеющихся данных



Примечание: Данные по странам ЕС-10 исключают Болгарию и Румынию. Данные по странам ЕС-12 исключают Кипр и Мальту. Данные по СНГ исключают Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан.

Источники: База данных ВИМЭИ; Статистические данные по СНГ; Статистическое управление Европейских сообществ (Евростат).

экономиках Центральной и Восточной Европы. С другой стороны, в ходе переходного периода проявились проблемы регионов, расположенных вдали от границ с Западной Европой, главным образом, в сельскохозяйственных и горнодобывающих районах или в районах с высокой концентрацией устаревших видов (тяжелой) промышленности. Появление укоренившейся проблемы региональной дифференциации доходов внутри стран стало, таким образом, главным политическим вопросом в странах ЕС-27, особенно в связи с использованием Структурных фондов ЕС.

2.1.2. Специализация в сфере торговли, текущие счета и режимы обменных курсов

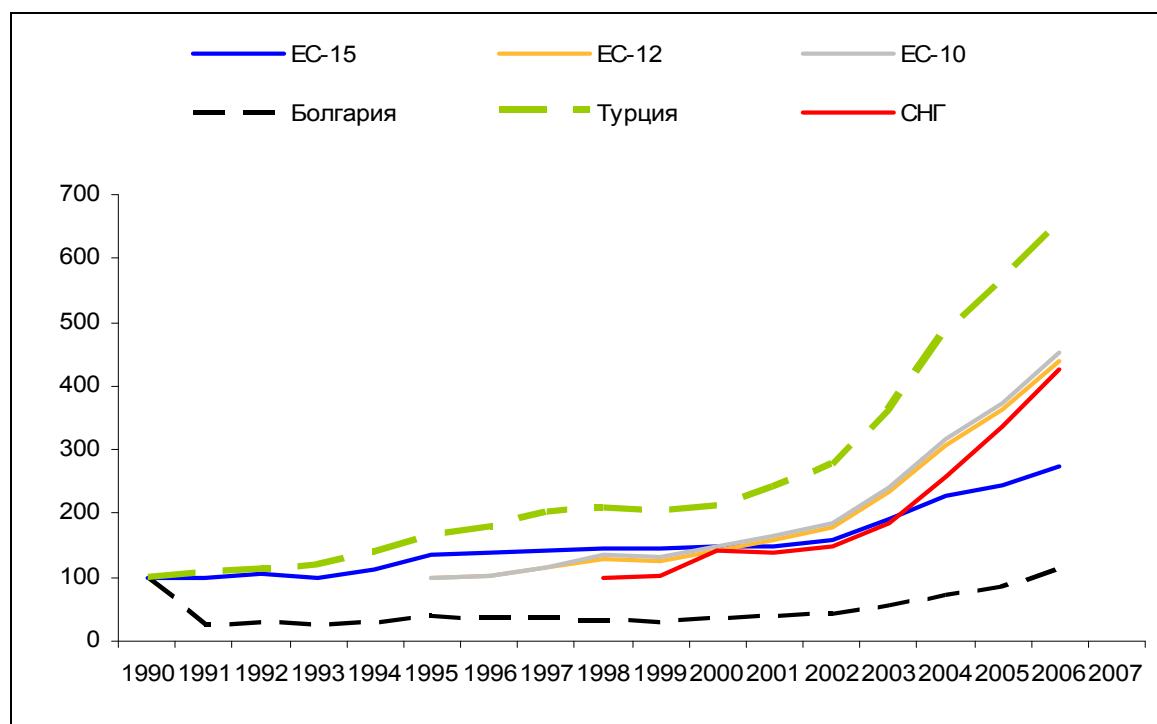
Торговая специализация является непосредственным итогом появления интегрированной региональной экономики, которая стала иметь более дифференцированный характер в результате процесса интеграции между Востоком и Западом, генерирующей четко выраженную модель торговой специализации. Базовая модель является очевидной. Более развитые экономики стран ЕС специализируются на экспорте продукции, требующей использования труда высокой квалификации, в то время как страны с более низкими доходами сосредотачивают свои усилия на производстве продукции, требующей менее высокого уровня квалификации. Однако за период с 1999 по 2007 годы некоторые экономики стран Центральной Европы довольно решительно перешли к экспорту продукции, требующей использования труда высокой квалификации.

Прослеживается также четкая дифференциация между экономиками стран ЕС-12, Юго-Восточной Европы, Турции и стран СНГ. Экономики стран ЕС-12 являются наиболее передовыми с точки зрения технологического уровня экспортируемой ими продукции; например, существует значительный разрыв в этом отношении между странами Юго-Восточной Европы и Турцией. Общие показатели экспорта из стран ЕС-12 (и Турции) впечатляют (диаграмма 2.3), намного превышая рост экспорта из стран ЕС-15. В самое последнее время другие бывшие страны с переходной экономикой также смогли добиться высоких темпов роста экспорта, хотя экспорт из стран СНГ, как правило, сконцентрирован на нескольких видах сырьевых товаров.

Что касается торговли услугами (диаграмма 2.4), то темпы роста в странах ЕС-12, особенно с точки зрения импорта услуг, связанных с поездками, коммуникацией, финансами и другими услугами в области бизнеса, являются очень высокими и превосходят темпы роста их экспорта. Поэтому большинство стран ЕС-12 имеют значительные недостатки в различных областях оказания финансовых и деловых услуг по сравнению с более развитыми странами ЕС-15.

Существуют значительные различия в рыночной ориентации экономик стран СНГ по сравнению со странами ЕС-12, особенно в отношении рынков ЕС. От 65 до 85% объема экспорта из стран ЕС-12 направляется на рынки стран ЕС, в то время как этот показатель для стран СНГ (исключая Киргизстан) составляет от 20 до 55%. Торговля внутри стран в рамках СНГ все еще имеет существенный характер, так же как и торговля стран СНГ с остальным миром. Сохраняются также различия между этими двумя группами стран с точки зрения структуры экспорта. Одна группа экономик стран СНГ в значительной степени опирается на экспорт нефти и газа (Азербайджан, Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан), в то время как другая (Армения, Беларусь, Грузия, Киргизстан, Республика Молдова,

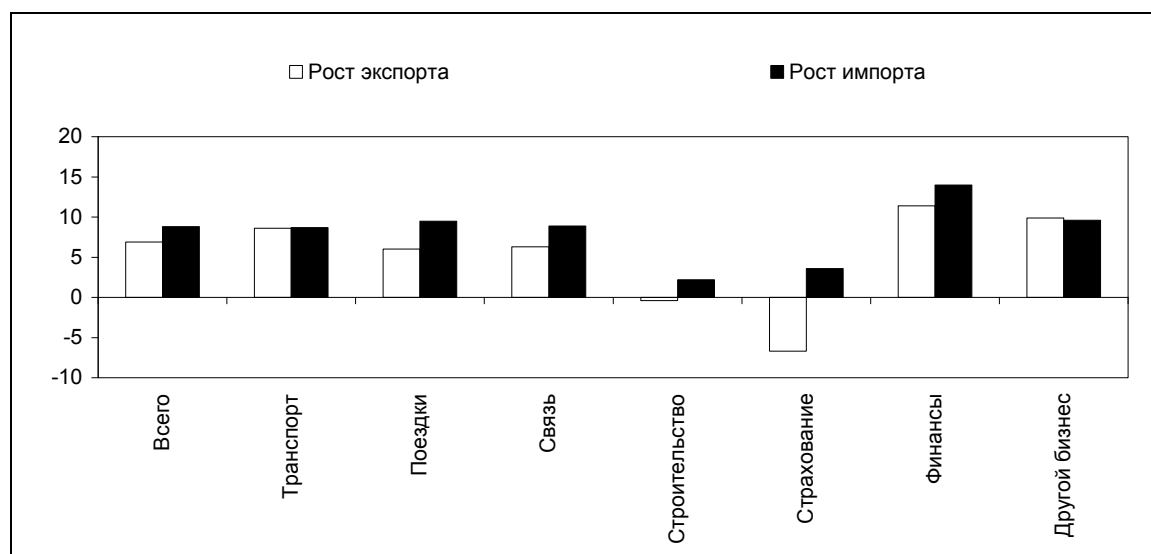
Диаграмма 2.3. Общий объем экспорта товаров
Индекс от начала имеющихся данных



Примечание: Данные по СНГ исключают Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан.

Источники: База данных ВИМЭИ; Евростат; Статистические данные по СНГ.

Диаграмма 2.4. Рост торговли услугами, в странах ЕС-12
Долгосрочные среднегодовые темпы роста, 1994-2004 гг. (в %)



Источник: ВИМЭИ.

Таджикистан, Туркменистан и Украина) – на экспорт товаров сельскохозяйственного производства, ценных и других металлов, а также товаров трудоемкого производства (текстиль и швейные изделия). Поэтому в той или иной степени для всех стран СНГ актуальным остается вопрос диверсификации своего экспорта (особенно с точки зрения торговли на рынках с более высокими доходами), чтобы снизить уровень своей уязвимости к рыночным потрясениям и расширения возможностей технического перевооружения. Напротив, структура экспорта стран ЕС-12 существенным образом изменилась благодаря впечатляющим технологическим качественным преобразованиям.

Международные инвесторы являются важными агентами совершенствования структуры экспорта. В этом отношении в страны ЕС-12, как правило, направляется больший объем ПИИ, чем в экономики стран СНГ или Западных Балкан. Исключениями служат Хорватия, имеющая аналогичные показатели со странами ЕС-12, и богатые нефтью страны, такие как Казахстан, в то время как другие балканские страны, такие как Черногория и Сербия, в последнее время пытаются преодолеть отставание благодаря воздействию широкомасштабной приватизации.

Внешние диспропорции и валютные режимы

В настоящее время в ЭВС входят 15 полноправных членов, включая три государства из ЕС-12 (Кипр, Мальта и Словения, к которым в январе 2009 г. присоединится Словакия). По мере приближения десятой годовщины ЭВС, его, в целом, рассматривают в качестве успешного союза, хотя, со всей очевидностью, усиливаются определенные трения. В соответствии с критериями экономиста Роберта Манделла, это происходит потому, что еврозона не является *оптимальной валютной зоной* (ОВЗ).⁷ Страны еврозоны подвергаются ассиметричным потрясениям (частично связанным с внутренними факторами, такими как дифференцированные инфляционные процессы, и частично – с внешними факторами), в то время как механизмы, которые должны обычно поглощать такие потрясения (в основном, мобильность рабочей силы и другие характеристики рынка труда) пока еще действуют

⁷ В экономике оптимальная валютная зона (ОВЗ), известная также как *оптимальный валютный регион*, представляет собой географический регион, в котором наличие единой валюты во всем регионе могло бы обеспечить максимальную экономическую эффективность.

неэффективно. Ситуация усугубляется еще и тем, что при централизации валютно-денежной политики, это не распространяется на бюджетно-финансовую политику, в рамках которой правила и координационные механизмы еще далеки от совершенства.

Ситуация может еще более ухудшиться в связи с появлением новых членов, которые повысят разнородность еврозоны. Возникает также вопрос о том, что, несмотря на несоответствие критериям ОВЗ (особенно в отношении новых и перспективных членов), страны, тем не менее, могут желать присоединиться к ЭВС, поскольку издержки, связанные с отказом от членства, превышают издержки, связанные с членством. Это особенно верно в отношении малых открытых экономик, которые тесно интегрируются с ЕС за счет торговли и потоков капиталов, что создает серьезные вопросы для большой группы стран (особенно в Западных Балканах).

Опыт свидетельствует о том, что таким экономикам весьма сложно проводить валютно-денежную политику (и политику в области обменных курсов), не подвергая свою экономику риску, связанному с дорогостоящими политическими просчетами (например, Венгрия, Румыния и Сербия), или риску, связанному с нестабильными международными потоками капиталов и валютными курсами. Чтобы не попасть в эти ловушки, значительная группа стран (страны Балтии, Болгария и другие страны Западных Балкан) избрали для себя режимы фиксированной или квази-фиксированной валюты, которые, однако, ведут к формированию значительных и (неустойчивых) внешних диспропорций. Несмотря на наличие данных, свидетельствующих о том, что эти страны совсем не отвечают критериям ОВЗ, они, как правило, считают, что пребывание вне еврозоны связано с более высоким уровнем издержек, чем выгоды, получаемые от членства.

Поэтому экономика региона, за исключением богатых нефтью стран СНГ, неуклонно движется в сторону единой валюты и единого валютного курса (евро). Различные страны за пределами ЭВС стремятся к «евроизации» или к установлению фиксированного или квази-фиксированного валютного режимов, что, как правило, связано с определенными трудностями. Вместе с тем, страны ЕС-12 улучшили свое внешнее положение и стали привлекательными для ПИИ, а также конкурентоспособными с точки зрения производства товаров. Другие группы стран (особенно балканских) все еще страдают от процессов развала промышленности 90-х годов, либо подвергаются потенциальной опасности (страны СНГ) в связи с их стремлением полностью сосредоточиться на узком ассортименте товаров.

2.1.3. Установочные параметры макроэкономической политики: Ограничения в области бюджетно-финансовой политики, ее координация и программы поддержки ЕС по ее осуществлению

Создание ЭВС сопровождалось изменением бюджетно-финансовых режимов, которые имели значение не только для нынешних, но и для будущих членов ЭВС (всех членов ЕС и потенциальных кандидатов в члены ЕС, за исключением Дании и Соединенного Королевства, добившихся включения соответствующей оговорки об отказе от участия при создании ЭВС; новые члены уже не имеют права на такие оговорки). Изменение бюджетно-финансового режима регулируется Пактом стабильности и роста (ПСР) или так называемыми Маастрихтскими критериями, которые подвергались резкой критике со стороны экономистов, как произвольные и не опирающиеся на четкую аналитическую основу. Критики утверждали, что правила ПСР применяются одинаково в отношении стран, находящихся на различных стадиях развития, что опять же свидетельствует об отсутствии четко сформулированных экономических основ и даже прямо противоречит им. Нарушение правил некоторыми мощными государствами-членами ЕС (Германией и Францией) привело к некоторым реформам (включая дифференциацию между расходами на инвестиции и на потребление при исчислении соответствующего дефицита), и в настоящее время продолжают

дискуссии относительно того, в какой степени правила ПСР должны учитывать различные требования стран, находящихся на разных этапах развития.

В общем плане, макроэкономические политические рамки ЭВС отражают незавершенный характер европейского интеграционного процесса, сочетающий полностью централизованную денежно-валютную политику, но слабую координацию бюджетно-финансовой политики, а также весьма низкие показатели бюджета ЕС с точки зрения доходов.

В этом контексте в последние годы весьма заметным стало появление вопроса, связанного с *налоговой конкуренцией*, особенно в результате попыток бывших стран с переходной экономикой привлечь иностранных инвесторов за счет предложения очень прозрачных условий с низким уровнем налогообложения. Режимы единообразных корпоративных налогов низкого уровня (например, в Ирландии) стали распространяться во всех бывших странах с переходной экономикой, что оказывало существенное давление на соседние экономики с высокими доходами (такие, как Австрия и Германия), которым приходилось реагировать, снижая ставки корпоративных налогов. Вопрос о налоговой конкуренции возникает в тот момент, когда трудности, связанные с Европейской социальной моделью, оказываются весьма значительными, поскольку высокий уровень взносов в систему социального обеспечения служит сдерживающим фактором для найма работников с низкой заработной платой, что, соответственно, способствует повышению уровня (долгосрочной) безработицы среди категорий неквалифицированных и молодых работников. В странах, не входящих в ЕС (в частности на Западных Балканах), это привело к весьма значительному росту масштабов неформальной экономики.

Наконец, хотя общий бюджет ЕС является довольно небольшим (около 1% ВВП), программы расходов ЕС являются, тем не менее, значительными с точки зрения обеспечения единства и сплоченности (Греция, Португалия, Ирландия и Испания), а с 2007 года начали приобретать значение и для стран ЕС-12. Отказ от бюджетно-финансовых ограничений в странах, которые сталкиваются с серьезными проблемами в обеспечении устойчивого характера своего бюджета, по-прежнему служит главным стимулом для стран с низкими доходами становиться полноправными членами ЕС, хотя еще слишком рано давать оценку эффективности структурных программ ЕС для стран ЕС-12.

2.2. Занятость

Точку зрения о том, что «лучше иметь плохую работу, чем не иметь никакой» иногда высказывали в прошлом, когда уровень безработицы был очень высоким или продолжал расти. Она опирается на оценку, в соответствии с которой существует альтернатива между количеством и качеством занятости, и если нужно делать выбор, то любая работа лучше, чем вообще не иметь никакой работы. Однако в последнее время эта концепция изменилась. Теперь все чаще полагают, что наличие работы и наличие достойной работы – это ситуации, которые могут и должны сосуществовать. Борьба за большее количество рабочих мест и более высокого качества стала одной из основополагающих целей Программы достойного труда МОТ и норм и целей ЕС.

Однако достижение этой двойной цели полной занятости и достойного труда зависит от политического выбора. Вряд ли удастся обеспечить рабочие места более высокого качества, если не будут сбалансированы показатели рынка труда. Значительные резервы неиспользуемой рабочей силы способствуют снижению заработной платы, различных пособий и льгот, а также ухудшению условий труда, что, в свою очередь, снижает спрос на товары и услуги, еще более усугубляя положение со спросом на рабочую силу. В конечном итоге, безработица еще более возрастает. Значительный объем избыточной рабочей силы, как правило, подрывает стимулы и усилия, направленные на инвестирование средств в профессиональную подготовку, что может нанести ущерб экономическому росту и уровню жизни, а также рано или поздно скажется на перспективах занятости, учитывая большое значение повышения квалификации для роста производительности и повышения конкурентоспособности. Избыточная рабочая сила может также способствовать поощрению

небрежного отношения к обеспечению надлежащих условий занятости и социальной защиты. Трудности с работой в формальном секторе экономики могут побудить работников обращаться в неформальный сектор экономики, что в свою очередь ставит под угрозу производительность, права работников, социальное обеспечение и потоки государственных доходов, из которых финансируются программы рынка труда. Наконец, высокий уровень и хронический характер безработицы может вынудить работников покинуть свою страну и искать работу за границей, тем самым сокращая потенциал национального роста и развития, особенно когда теряются наиболее квалифицированные трудовые ресурсы страны.

И наоборот, острая нехватка трудовых ресурсов в жестких условиях рынка труда может также повлиять на качество занятости, а также на производительность и инвестиции. Это может привести к: чрезмерно большой продолжительности рабочего времени, что наносит ущерб здоровью работников и производительности труда; увеличению количества несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний, что, в свою очередь, может вынудить работников выходить на пенсию досрочно, еще более усугубляя дефицит рабочей силы; негибким графикам рабочего времени и его большой продолжительности, что может создавать стрессовые ситуации среди мужчин и женщин с точки зрения совмещения трудовой деятельности с семейными обязанностями; и стремлению заполнить образовавшуюся нехватку рабочей силы за счет трудящихся-мигрантов.

Это лишь некоторые из многочисленных взаимосвязей между уровнем занятости и стандартами рабочих мест. Они свидетельствуют о том, что достаточные возможности трудоустройства для отдельных работников и высокий, но не слишком напряженный уровень занятости в экономике в целом играют решающую роль в обеспечении успешной реализации Программы достойного труда.

2.2.1. Изменяющийся состав рабочей силы

Рабочая сила в регионе переживает глубокие преобразования с точки зрения как объема, так и ее состава. За период с 1990 по 2005 годы во многих странах Центральной и Восточной Европы численность рабочей силы сократилась. Высокие темпы негативного ежегодного роста численности рабочей силы отмечались в Армении, Болгарии, Грузии, Латвии и Эстонии (от -1,7 до -2,8%).

Ключевой фактор, лежащий в основе этих изменений объема рабочей силы, связан с демографическими процессами. Почти все страны Центральной и Восточной Европы, а также страны СНГ характеризовались сокращением численности своего населения в период с 1990 по 2005 годы, причем дальнейшее сокращение прогнозируется до 2015 года. В течение периода с 2000 по 2005 годы нигде в мире не отмечался такой низкий уровень рождаемости как в странах Центральной и Восточной Европы и в странах СНГ (а также в Германии, Греции, Италии и Испании), где уровень рождаемости на женщину составлял около 1,3 против среднемирового уровня в 2,6.

Уже в течение определенного времени отмечается процесс старения населения (Европейская комиссия, 2007а), который в предстоящие десятилетия будет ускоряться (см. Главу 5). Люди живут дольше и имеют более крепкое здоровье. В 2005 году средняя ожидаемая продолжительность жизни от рождения в странах ЕС-25 составляла 81,9 года для женщин и 75,8 года для мужчин против 79,7 года для женщин и 72,8 года для мужчин в 1995 году. Одновременно с этим сокращается размер семьи. Доля граждан в возрасте 65 лет и старше вырастет с 17% в 2005 году до 30% в 2050 году.

Однако имеются и некоторые отклонения от этой доминирующей демографической тенденции. Например, в Скандинавских странах после 80-х годов уровень рождаемости вырос, несмотря на повышение уровня занятости женщин. Скандинавские страны демонстрируют обратную тенденцию, что можно объяснить благоприятной с точки зрения семьи политикой в области занятости, включая родительский отпуск, высокое качество детских дошкольных учреждений и налоговые льготы, стимулирующие занятость женщин. С другой

стороны, низкий уровень рождаемости отмечается в таких странах как Германия и Италия, несмотря на более низкий уровень занятости женщин и значительно более высокую долю домохозяйств с одним кормильцем, пользующихся налоговыми льготами.

Старение населения будет оказывать значительное влияние на экономический рост, рынок труда, системы социального обеспечения, модели потребления, образование и другие сферы жизни. Существуют различные варианты для того, чтобы положить конец этим негативным последствиям соответствующих изменений, включая: повышение производительности труда для компенсации сокращения численности рабочей силы; привлечение иммигрантов для увеличения предложения рабочей силы; повышение возраста официального выхода на пенсию или приближение фактического возраста выхода на пенсию к установленному законом пенсионному возрасту; и принятие или расширение сферы охвата политики в области занятости в интересах всей семьи. Каждый из этих вариантов имеет последствия не только для уровня занятости, но и для качества жизни. Каждый из этих вариантов имеет свои ограничения или зависит от внесения корректив в другие политические области.

Существуют широкие возможности для увеличения численности экономически активного населения. Последние тенденции вызывают удовлетворение. В ЕС *уровень экономической активности* населения в возрасте от 15 до 64 лет вырос до 70,1% в 2006 году, что на 1,5% больше, чем в 2001 году и на 0,5% больше, чем в 2005 году. Это объясняется, в основном, более высоким *уровнем участия женщин в рабочей силе* (который возрос на 2,7% против всего лишь 0,4% для мужчин). Однако средний общий уровень активности в настоящее время примерно на 5 пунктов ниже, чем в США и на 11 пунктов ниже, чем в Швейцарии, что говорит о существенных возможностях для увеличения предложения рабочей силы в Европейском союзе.

Уровень участия в рабочей силе в странах ЕС-27 колеблется в значительных пределах от чуть более 80% в Дании и Швеции до менее 60% на Мальте. Отмечаются также значительные различия во многих странах между уровнем занятости женщин и мужчин. Если в Швеции и Финляндии эти уровни почти одинаковы, то в странах Южной Европы уровень участия женщин намного ниже уровня участия мужчин в рабочей силе. В странах СНГ отмечается самый низкий уровень активности рабочей силы в мире, как в отношении мужчин, так и женщин. В каждой из 12 стран СНГ, за исключением Казахстана, участие в рабочей силе за период с 1990 по 2000 годы сократилось на 6,7% прежде чем стабилизироваться с 2000 года.

2.2.2. Тенденции в сфере занятости и в отношении безработицы

Как в отдельных субрегионах, так и между ними отмечаются значительные различия в уровнях занятости. В некоторых странах уровень занятости растет с повышением темпов экономического роста, в других занятость остается на прежнем уровне несмотря на существенный рост ВВП, а в третьих – занятость сокращается и растет безработица.

В странах ЕС-27 количество занятых лиц за последние годы значительно выросло. К третьему кварталу 2007 года общая занятость возросла на 14,5 млн. человек с момента последнего пикового периода в экономическом цикле второго квартала 2000 года. В конце 1990-х годов среднегодовой рост занятости в странах ЕС-27 составлял от 1 до 2%. Затем в течение циклического падения он сократился, прежде чем подняться вновь в ходе восстановления экономического роста в 2006 году. Если в течение этого периода рост занятости был различным в странах ЕС, причем в некоторых странах он имел отрицательное значение, то в 2006 году он был позитивным во всех государствах-членах ЕС, когда совокупная занятость выросла более чем на 4 млн. рабочих мест.

Существенные изменения в уровнях и структуре занятости имеют схожий характер. В странах ЕС-25 (ЕС-27 без Болгарии и Румынии, данные по которым отсутствуют), плюс Норвегия и Швейцария, в течение периода с 2006 по 2015 годы ожидается чистое увеличение более чем на 13 млн. рабочих мест, несмотря на сокращение более 2 млн. рабочих мест в первичном секторе и полумиллиона рабочих мест в обрабатывающей промышленности. Самый большой рост ожидается в бизнесе и в сфере различных услуг (около 9 млн. рабочих мест). В течение следующего десятилетия 3 млн. новых рабочих мест ожидаются в сфере распределения и сбыта и на транспорте (включая гостиницы и предприятия общественного питания), а также в сфере услуг, не связанных с рынком (включая здравоохранение и образование) (Европейский центр по развитию профессиональной подготовки (CEDEFOP), 2008 г.).

Уровень занятости

Соотношение между занятостью и численностью населения («уровень занятости» и «коэффициент занятости») отражает долю населения страны трудоспособного возраста, которая имеет занятость, и свидетельствует о способности страны создавать рабочие места.

В странах ЕС-27 доля занятых лиц в общем составе населения в возрасте от 15 до 64 лет увеличилась от среднего значения в 60,1% в 1996 году до 64,5% в 2006 году. В странах ЕС-15 средний уровень занятости составил 66,2% в 2006 году против 60,1% в 1995 году, сократив разницу с уровнями занятости в Японии и США до 4,6 пункта против 10 пунктов годом ранее. Средний уровень занятости в странах ЕС-12 значительно вырос во второй половине 90-х годов. Однако к 2006 году эти уровни занятости в странах ЕС-12 все еще оставались, в среднем, на 7,8 пункта ниже, чем в странах ЕС-15.

Среднее значение *уровня эквивалента занятости на условиях полного рабочего времени (ЭЗПРВ)*, который указывает на уровень занятости, если бы занятость состояла только из рабочих мест на условиях полного рабочего времени, также выросло за период с 1995 по 2000 годы на 3,3 пункта до 59,3% в странах ЕС-15, по сравнению с увеличением общего уровня занятости на 5,9 пункта. Разрыв между ЭЗПРВ и общим уровнем занятости отражает увеличение доли *труда на условиях неполного рабочего времени* (см. более подробную информацию в Главе 3).

Еще более впечатляющим является рост *уровня занятости женщин*, который вырос с 50,1 до 57,3% в странах ЕС-27 за период с 1996 по 2006 годы (рост на 7,2 пункта). Для сравнения, уровень занятости среди мужчин вырос всего на 1,5 пункта до 71,6%, что существенно сократило гендерный разрыв в уровнях занятости мужчин и женщин. В странах ЕС-15 *уровень занятости женщин* возрастал еще более высокими темпами, поднявшись на 9 пунктов до 58,7%.

Однако уровень занятости *молодых работников* в возрасте от 15 до 24 лет менялся не столь благоприятным образом. В большинстве стран ЕС-27 уровень занятости молодежи вырос во второй половине 90-х годов, но затем сократился. За период с 2001 по 2006 годы средний уровень занятости молодежи упал на 1,2 пункта до 36,3% в странах ЕС-27 и на 0,8 пункта до 40,1% в странах ЕС-15. Огромные различия в уровнях занятости молодежи в странах ЕС-27 отражают различия в количестве молодежи, получающей образование и профессиональную подготовку, в продолжительности обучения (особенно теоретической подготовки), а также различные возможности трудоустройства. В Дании и Нидерландах примерно две трети молодых людей имеют работу, в то время как в странах ЕС-12 уровень занятости молодежи составляет менее 30% в семи странах. Подростки и совершеннолетние молодые люди, не получающие образования и подготовки, а также не имеющие работы, вызывают особую озабоченность директивных органов. В 2006 году средний уровень неактивной или незанятой молодежи в возрасте от 20 до 24 лет составлял в странах ЕС-27 18,6%: от 7% в Дании до почти 30% в Болгарии (Европейская комиссия, 2007а).

С другой стороны, уровень занятости среди *пожилых работников* в возрасте от 55 до 64 лет в странах ЕС-27 рос высокими темпами, поднявшись на 8,3 пункта до 43,5% за период с 1997 по 2006 годы. В странах ЕС-15 он вырос на 9,3 пункта до 45,3% за период с 1995 по 2006 годы. Общий рост уровня занятости в странах ЕС-27 обеспечивался, таким образом, за счет более высокого уровня занятости среди пожилых работников и женщин.

Коэффициенты занятости имели самые различные значения среди стран ЕС-27, находясь в пределах от 77% в Дании в 2006 году до всего лишь 55% в Польше в этом же году. Уровни занятости в странах ЕС-27 приблизились к *стратегическим целям*, поставленным на саммитах Европейского совета в Лиссабоне и Стокгольме в 2000 и 2001 годах, соответственно, на уровне 70% общей занятости, 60% занятости женщин и 50% занятости пожилых работников (в возрасте от 55 до 64 лет). Пять государств-членов (Австрия, Дания, Нидерланды, Швеция и Соединенное Королевство) уже добились цели в области общей занятости и еще три государства отстают от нее на три пункта. Цель в области занятости женщин была достигнута 13 государствами-членами (лидирующее положение занимают Дания и Швеция), хотя в четырех государствах-членах этот уровень еще ниже 50%. Девять государств-членов (лидирующее положение занимают Дания и Швеция) достигли цели, касающейся работников в возрасте от 55 до 64 лет. Однако доля занятости пожилых работников в 11 государствах-членах составляет менее 30%.

Хотя большинство стран ЕС-27 еще не достигли целей в области занятости, в течение прошлого десятилетия начали исчезать значительные субрегиональные различия, причем в странах Южной Европы прогресс был более заметным, чем в странах Северной Европы (где коэффициенты занятости уже были высокими к середине 90-х годов), что способствовало конвергенции.

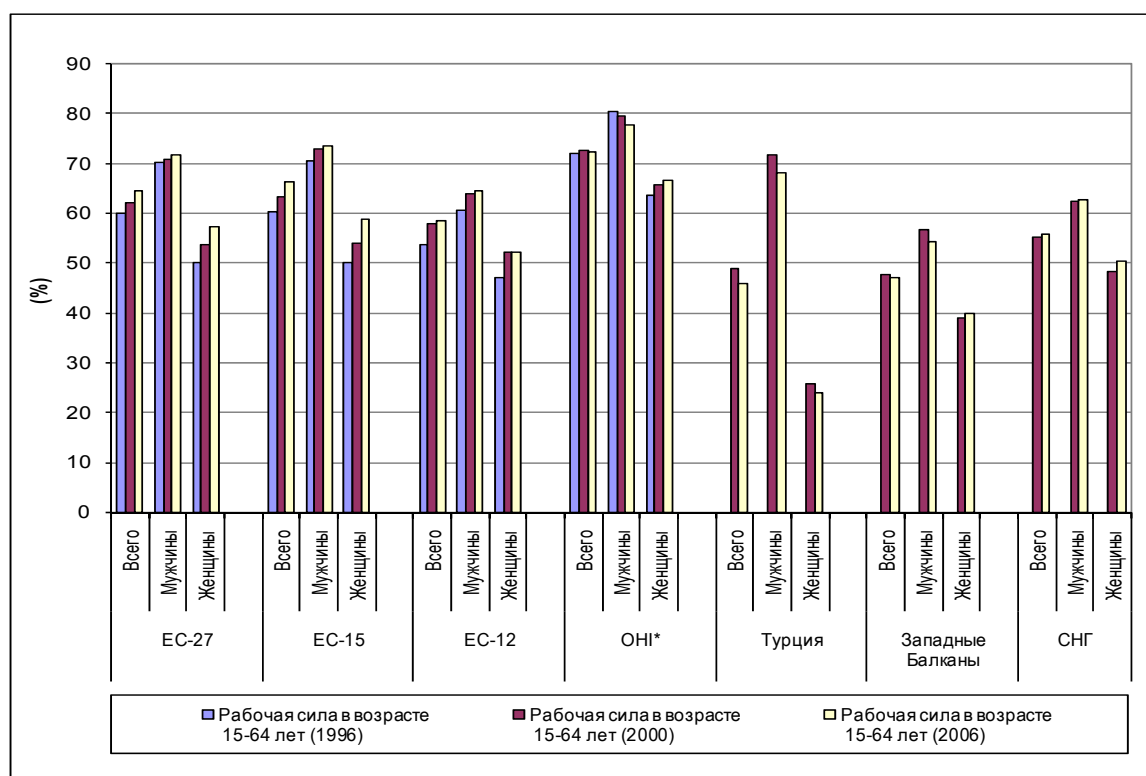
Коэффициенты занятости в трех странах Западной Европы, не входящих в ЕС, намного выше среднего уровня ЕС. Самый высокий общий коэффициент занятости отмечался в Исландии (85,3% в 2006 г. при занятости мужчин в 88,7% и женщин – 81,6%), что почти на десять пунктов выше, чем в Норвегии (75,5%) и почти на восемь пунктов выше, чем в Швейцарии (77,9%). Уровень занятости в Израиле (населения старше 15 лет) оставался почти неизменным и составлял чуть ниже 50%, причем уровень занятости мужчин несколько снизился, а женщин поднялся, причем в обоих случаях почти на 4 пункта.

В 2006 году занятость в Турции составляла 45%, что несколько ниже, чем в 1994 году и почти на 3 пункта ниже, чем в 2000 году. Уровни занятости как мужчин, так и женщин сократились, причем уровень занятости женщин – до исключительно низкого значения в 23,9%, а молодых женщин – даже ниже отметки в 20%. Сокращение уровня занятости в Турции и гендерный разрыв связаны, в основном, со снижением уровня занятости сельского населения, что, в свою очередь, вызвано проводимой сельскохозяйственной политикой. Доля общей занятости в сельском хозяйстве упала с 44% до 27,3% за период с 1995 по 2006 годы, причем доля женщин резко сократилась с 71,2% до 48,5%.

Уровни занятости в странах Западных Балкан и СНГ, показанные на диаграмме 2.5, несопоставимы с показателями других субрегионов. Уровни занятости как мужчин, так и женщин в Западных Балканах были очень низкими, причем уровень занятости мужчин значительно сократился с середины 90-х годов до 54,4% в 2006 году, а уровень занятости женщин оставался почти неизменным и составлял чуть ниже 40%.

В странах СНГ средний уровень занятости населения старше 15 лет составлял 55,7% в 2006 году и колебался в пределах от 64,7% в Казахстане до 47,9% в Таджикистане. Средний уровень занятости для мужчин и женщин составлял, соответственно, 62,6% и 49,5%. За период с 1995 по 2000 годы уровни занятости в СНГ сократились, в среднем, на 2,2 пункта прежде, чем подняться вновь в течение периода с 2000 по 2006 годы.

**Диаграмма 2.5. Уровни занятости в разбивке по регионам и гендерному признаку
(в отдельные годы за период с 1995 по 2006 гг.)**



*ОНІ = Другие страны с высокими доходами, не входящие в ЕС, в частности Израиль, Исландия, Норвегия и Швейцария.
Источники: Евростат; МОТ, 2007 г.

Безработица

В странах ЕС-27 *средний уровень общей (открытой) безработицы* для рабочей силы в возрасте старше 15 лет сократился с 10% в 1995 году до 8,6% в 2000 году, прежде чем подняться до 9% в 2003 и 2004 годах и упасть до 8,2% в 2006 году в период экономического подъема. За период с 2005 по 2006 годы уровень безработицы сократился в каждой из стран ЕС-27. Дальнейшее снижение до 7,2% произошло в 2007 году и падение до 6,7% прогнозируется в 2008 году. В странах ЕС-15 уровень безработицы упал с 10% до 7,7% за период с 1995 по 2006 годы. В странах ЕС-12 безработица выросла, достигнув максимального уровня в 13,7% в 2002 году, прежде чем упасть вновь до 10% в 2006 году. В течение всего периода 1995-2006 годов средние уровни безработицы среди женщин превышали уровни безработицы среди мужчин. Однако этот гендерный разрыв сократился до 1,3 пункта в 2006 году и стал меньше в странах ЕС-12, чем в странах ЕС-15.

Уровень долгосрочной безработицы в странах ЕС-27 вырос с 4% в 2000 году до 4,2% в 2004 году, прежде чем упасть до 3,6% в 2006 году. Национальные уровни безработицы составляют от 1,1% в Дании до 11,7% в Словакии (Европейская комиссия, 2007а).

Безработица среди молодежи остается серьезной проблемой для стран ЕС-27. Хотя *общий уровень безработицы среди молодежи* несколько сократился с 19,1% в 2004 году до 17,5% в 2006 году, в ряде государств-членов он вырос. В 2006 году уровень безработицы среди молодежи был в 2,4 раза выше, чем среди взрослых основного трудоспособного возраста. Уровень безработицы среди молодых мужчин в рабочей силе составил 17% в 2006 году, а среди молодых женщин – 18,1%, хотя в последние годы гендерный разрыв среди молодых безработных сократился. В странах ЕС-27 уровень безработицы среди молодежи колеблется в значительных пределах от менее 10% в пяти странах, от 10% до 20% в 14 странах и до более 20% в восьми странах. За период с 2000 по 2006 годы *уровень долгосрочной безработицы среди работников в возрасте от 15 до 24 лет* упал в странах ЕС-27 с

33,9% до 30%. Однако в шести государствах-членах он превышает отметку в 40%, а в Румынии и Словакии составлял, соответственно, 50% и 60% в 2006 году.

В 2006 году в странах ЕС-27 коэффициент безработицы среди молодежи или доля безработных среди населения в возрасте от 15 до 24 лет, составил 7,7%, причем коэффициенты для молодых женщин и мужчин составили, соответственно, 7,2% и 8,1%. Несмотря на некоторое сокращение доли безработных молодых людей, пока еще не наблюдается реальный прорыв в борьбе с безработицей среди молодежи в странах ЕС-27, где значительная доля молодых людей все еще находится в ловушке временных и часто плохо оплачиваемых рабочих мест (Европейская комиссия, 2007а). Плохие перспективы занятости молодых людей и связанное с этим неустойчивое финансовое положение, как правило, еще более усугубляют неблагоприятные демографические тенденции, связанные с низкой рождаемостью и старением населения в большинстве стран ЕС.

Таблица 2.1. Уровни безработицы и долгосрочной безработицы (рабочая сила старше 15 лет) в ЕС в разбивке по полу и годам (в %)

		Безработица				Долгосрочная безработица	
		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2000 г.	2006 г.
ЕС-27	Всего	10,0	8,6	8,9	8,1	4,0	3,6
	Мужчины	8,9	7,7	8,3	7,6	3,4	3,3
	Женщины	11,4	9,8	9,6	8,9	4,7	4,0
ЕС-15	Всего	10,0	7,6	8,1	7,7	3,4	3,1
	Мужчины	8,9	6,7	7,5	7,0	2,8	2,8
	Женщины	11,4	8,9	8,9	8,5	4,2	3,5
ЕС-12	Всего	9,1*	12,3	11,9	10,0	5,8	4,1
	Мужчины	9,6*	11,8	11,4	9,6	5,9	4,0
	Женщины	8,4*	12,9	12,5	10,4	5,8	4,3

* 1996 г.

Источник: Евростат, 2007 г.

С другой стороны, в других странах региона с высокими доходами (Исландия, Норвегии и Швейцария), а также в Израиле отмечался низкий уровень безработицы в течение периода 1995-2006 годов при среднем общем уровне безработицы в 5,1% в 2006 году (4,7% среди мужчин и 5,6% среди женщин).

Статистическая информация о безработице в других субрегионах Европы и Центральной Азии является неполной. Большинство балканских стран сталкиваются с безработицей, уровень которой выражается в двузначных цифрах, хотя уровень открытой безработицы в некоторых странах сократился, например, в Хорватии, с 14,7% в 2002 году до 12,6% в 2005 году. В других балканских странах безработица продолжала расти сверх уже высокого уровня (например, с 39,4% до 44,9% в Боснии и Герцеговине и с 32,2% до 37,2% в бывшей югославской Республике Македонии за период с 2000 по 2004 гг.). Исключительно высокие уровни безработицы были зафиксированы в течение периода 2000-04 годов в Хорватии (32% в 2005 г.), бывшей югославской Республике Македонии (62%) и Сербии (48%).

Общий уровень безработицы в Турции вырос с 6,5% в 2000 году до 10,5% в 2003 году, прежде чем вновь упасть до уровня 9,9% в 2006 году. Общий уровень безработицы среди молодежи в 2006 году оставался 18,7%, в то время как уровень безработицы среди молодых женщин был на 1,6 пункта выше, чем среди молодых мужчин. Если значительный уровень скрытой безработицы и неполной занятости сложить с другими показателями официальной безработицы, то излишек женской рабочей силы составит 24,5%, а излишек мужской рабочей силы составит 17,6%.

В Российской Федерации уровень безработицы сократился с 13,3% в течение экономического кризиса 1998 года до 7,2% в 2005 и 2006 годах. За этот же период уровень безработицы сократился с 11,6% до 6,8% на Украине и с 11,2% до 7,4% в Республике Молдове.

В обеих этих странах уровень безработицы среди женщин был ниже уровня безработицы среди мужчин. Безработица среди молодежи, хотя и снижается, все еще остается высокой, и в 2005 году она составляла 14,9% на Украине и 18,8% в Республике Молдове.

В Грузии уровень безработицы составил 13,8% в 2005 году против 10,8% в 2000 году. Уровень безработицы среди молодежи за этот же период вырос с 21,1% до 28,3%. С другой стороны, уровень безработицы в Казахстане упал с 12,8% до 8,4% и в Киргизстане с 12,5% до 8,4% за период с 2000 по 2004 годы (МОТ, 2007 г.).

2.2.3. Краткая информация о различающихся тенденциях в сфере занятости

В этой связи возникает вопрос, почему в этом регионе наблюдаются такие большие различия в показателях рынка труда. Почему некоторые страны улучшают свои показатели в области занятости наряду с обеспечением экономического роста, в то время как другим это не удается?

Циклические изменения

В условиях дальнейшей глобализации экономики экономические показатели и занятость во всем регионе стали в большей степени ориентироваться на глобальные циклические колебания. После того как в 2000 году лопнул пузырь dot-com, компаний, продающих продукцию или услуги через Интернет, показатели рынка труда ухудшались практически во всем регионе в течение ряда лет, но затем стали улучшаться после глобального экономического подъема в 2004 году. Значительная доля этих благоприятных для занятости показателей берет свое начало в экономическом буме, который был вызван чрезвычайными темпами роста экономики Китая, Индии и других новых формирующихся экономик. Последний пример экономического восстановления и связанный с ним рост занятости оказался особенно наглядным в странах с высокими экспортными показателями, таких как Германия, Словакия и Чешская Республика (см. вставку 2.1). Рост и занятость в Российской Федерации и других странах СНГ были вызваны благоприятной конъюнктурой, связанной с резким ростом цен на нефть и газ.

Обратной стороной повышения зависимости роста и занятости от глобальной экономики становится уязвимость перед лицом экономических кризисов. Последние статистические данные в отношении второй половины 2008 года уже свидетельствуют о значительном снижении темпов роста ВВП и о появлении первых признаков снижения уровней занятости в результате финансового кризиса. По прогнозам Международного валютного фонда (МВФ), особенно будут затронуты страны Центральной и Восточной Европы, учитывая уязвимый характер их кредитных рынков (газета *Файнэншл Таймс*, 26 сентября 2008 г.).

Государственные и частные переводы

В рамках политики конвергенции ЕС новым государствам-членам оказывается финансовая поддержка в течение последовательных этапов расширения. Феноменальный рост занятости и сокращение безработицы в Испании и Ирландии частично объясняется финансовыми и нематериальными переводами, осуществляемыми из Европейских структурных и региональных фондов, направленных на содействие гармонизации в рамках ЕС. Странам ЕС-12 также была оказана аналогичная поддержка. Параллельно с этим, высокие темпы роста во многих странах с переходной экономикой также подпитывали массовый приток ПИИ, а также инвестиций со стороны многонациональных корпораций, которые способствовали адаптации и модернизации экономических структур стран-получателей, а также уменьшению или преодолению отставания в области технологии и методов управления. Однако во многих случаях распределение потоков ПИИ было неравномерным, когда они направлялись в более развитые регионы и столицы, минуя отсталые регионы, что еще более усугубляло существующее неравенство.

Вставка 2.1**Что скрывается за недавним ростом занятости в Германии?**

После стагнации в Германии началось активное восстановление экономики, которое характеризовалось ростом занятости и снижением уровня безработицы сверх средних уровней ЕС в период с 2005 по 2007 годы. Однако мнения расходятся относительно конкретных причин повышения показателей Германии в области занятости. Некоторые наблюдатели объясняют это всеобъемлющим пакетом реформ рынка труда (так называемые «Hartz-реформы»), начатые правительством Шредера в 2002 году, при значительном расширении самостоятельной занятости, труда на условиях неполного рабочего времени, временных рабочих мест и посреднической деятельности в ущерб обычным рабочим местам на условиях полного рабочего времени. «Нетипичные» рабочие места составляют в настоящее время примерно от одной четверти до одной трети общей занятости. Сокращение продолжительности выплаты пособий по безработице и ужесточение правил, обеспечивающих право на них, заставляет безработных с большей готовностью соглашаться на занятие вакантных рабочих мест, особенно непривлекательные возможности трудоустройства. Другие аналитики подчеркивают эффект умеренного размера заработной платы, связанный с ростом доли нестандартных форм занятости, включая «мини- рабочие места» с низкой оплатой труда, которые не в полной мере покрываются системой социального обеспечения. Риск присоединения к «работающей бедноте» возрастает и быстрому расширению сектора с низкой оплатой труда способствовало сокращение охвата коллективными переговорами, а также отсутствие предусмотренного законом минимального уровня заработной платы. Если последние изменения событий в области занятости говорят о появлении большего количества рабочих мест, то одновременно возрастает также доля нестабильных рабочих мест. На карту поставлен достойный труд.

Рост глобального спроса на товары длительного пользования в условиях глобального экономического роста способствовал значительному росту экспорта из Германии. Этот бум был вызван также стагнацией в области трудовых затрат при одновременном росте производительности. Поэтому частично благодаря внешним экономическим условиям произошел поворот к росту и повышению занятости, особенно в связи с тем, что внутренний спрос подавлялся из-за низких заработков и замораживания пенсионных пособий. С другой стороны, начали расти частные и государственные инвестиции.

Значительный упор, который делает Германия на экспорт как движущую силу развития общего спроса и занятости, может оказаться недолговечным, учитывая падение курса евро и нестабильность глобальной экономики. Поэтому рост и занятость могут серьезно пострадать в связи с глобальным спадом, о чем свидетельствуют последние результаты экономической деятельности.

Переменная составляющая занятости в экономическом росте

До последнего времени многие бывшие страны с переходной экономикой страдали от низкого уровня составляющей занятости в экономическом росте, когда ежегодные темпы роста занятости зачастую были в три-четыре раза ниже темпов роста ВВП (Cazes and Nešporová, 2007). В странах Центральной и Восточной Европы, не входящих в ЕС, и СНГ средняя эластичность занятости, по оценкам, составляла 0,15, показывая, что лишь 15% роста ВВП можно отнести к росту занятости, а остальные 85% являются результатом роста производительности. Эластичность занятости в этих субрегионах оказалась намного ниже, чем в любом другом регионе мира (MOT, 2007 г.).

Как и в большинстве новых государств-членов ЕС, в странах Балтии и Центральной Европы отмечался рост занятости, темпы которого были выше среднего уровня по странам ЕС после 2004 года, то есть в период роста без рабочих мест, который вероятно завершается в этих странах. Однако проблема роста без рабочих мест сохраняется в Венгрии и большинстве стран Южной Европы, где уровень интенсивности занятости в показателях роста остается низким несмотря на довольно высокие темпы роста ВВП.

Экономисты Всемирного банка объясняют такое расхождение в темпах роста и занятости чрезмерной защитой рынка труда и чрезмерными социальными пособиями, препятствующими регулированию сферы труда (Rutkowski et al., 2005). Но это объяснение не вполне логично, так как показатели занятости не улучшаются и после снижения норм защиты и внедрения новых гибких форм занятости. Такое положение позволило двум наблюдателям сделать вывод, что рынки труда в странах с переходной экономикой являются «гибкими, но без рабочих мест» (Cazes and Nešporová, 2007). Более того, в этих странах наблюдалась некоторая гибкость в результате их неспособности обеспечить соблюдение мер защиты в рамках трудового законодательства (см. Главу 3).

Несколько факторов могут способствовать повышению интенсивности занятости в показателях экономического роста:

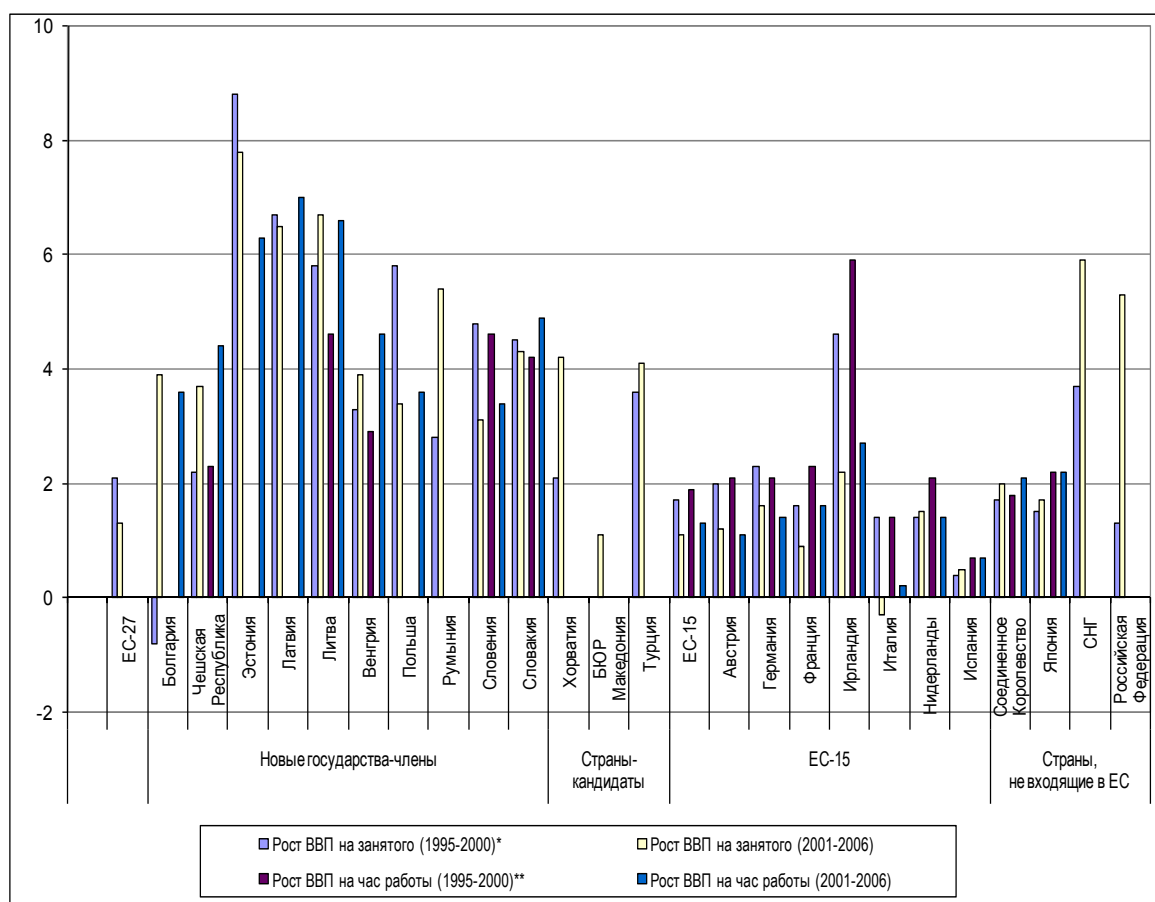
- трудосберегающий рост производительности – период чрезмерного количества работников на предприятии, чем характеризовалась эпоха централизованно планируемой экономики, завершается в одних странах, но сохраняется в других;
- создание рабочих мест отстает от сокращения числа рабочих мест – в 90-х годах в странах с переходной экономикой создание рабочих мест значительно отставало от сокращения их числа, что привело к чистому сокращению занятости. Затем в одних странах начался процесс синхронизации потоков рабочих мест, в то время как в других странах разрыв увеличивался;
- адаптация к изменениям в спросе на рабочую силу посредством изменения продолжительности рабочего времени, а не количества работников.

В некоторых странах слабое реагирование показателей занятости на экономический рост, как минимум, является частью статистической ошибки, вызванной, в частности, таким факторами, как: рост масштабов неформальной экономики, которая не поддается статистическому учету; чистый эффект трудовой миграции, так как трудящиеся-мигранты не включаются в национальную статистику занятости у себя на родине, но могут способствовать национальному экономическому росту за счет денежных переводов; и сокращение вклада труда и трудовых издержек без сокращения персонала посредством таких мер, как так называемые административные отпуска, сокращение рабочего времени и задержка выплаты заработной платы, которые широко использовались в странах СНГ в 90-е годы, но стали использоваться с тех пор в меньшей степени.

2.2.4. Рост производительности

Как отмечается выше, большинство стран ЕС-12 и стран-кандидатов, а также СНГ добились темпов роста производительности труда намного выше среднего уровня, отмечаемого в ЕС, что можно рассматривать в качестве части процесса постепенного устранения отставания в области технологий (см. диаграмму 2.6). В Части 1 настоящего тематического доклада отмечается, что ускорение темпов роста производительности труда стало результатом расширения доступа к базе знаний и применения оперативных методов передачи и усваивания знаний за счет ПИИ, субподряда и либерализации торговли в общем плане. Кроме того, внедрение передовых организационных методов позволило эффективнее использовать производственные факторы, в частности капитал и труд. Более того, процесс присоединения к ЕС и (в меньшей степени) к Всемирной торговой организации внес вклад в существенное улучшение национального законодательства и институтов, подавая позитивные сигналы внутренним и иностранным инвесторам. Отмечаются важные различия между странами с низкими доходами с точки зрения потенциала внедрения новых технологий и организационных методов в зависимости от наличия квалифицированного персонала и институциональных рамок, наличия сырья, сравнительных преимуществ в сфере производства и применяемой макроэкономической политики. Эти различия находят свое отражение в существенных колебаниях показателей темпов экономического роста и производительности труда.

Диаграмма 2.6. Рост средней производительности труда в отдельных странах (1995-2000 и 2001-06 гг.) (в %)



* 1996-2000 гг. – для стран ЕС, Болгарии и Словении и 1997-2000 гг. – для Хорватии. ** 1996-2000 гг. – для Литвы и Словении.

Источник: Европейская комиссия, 2007а.; расчеты МОТ.

В странах ЕС-15 средние темпы повышения производительности труда были в начале нового столетия скромными и намного ниже, чем в США и Японии. Действительно, среднегодовой рост ВВП на душу населения во Франции и Испании упал ниже 1%, а в Италии был даже зафиксирован отрицательный показатель роста (см. диаграмму 2.6), в связи с чем возникает вопрос, не начала ли Западная Европа страдать от тенденции «рабочие места без роста».

В Части 1, Том I настоящего доклада речь идет о замедлении роста показателей производительности труда в странах ЕС-15, которое следует отнести на счет сочетания процессов замедления темпов технологических изменений, в частности в области информационно-коммуникационных технологий (вследствие низкого, а иногда снижающегося уровня инвестиций в физический капитал) и роста уровня занятости, которые, в основном, связаны с увеличением количества нетипичных, часто менее производительных, рабочих мест. Более низкий уровень производительности таких рабочих мест является результатом нежелания работодателей инвестировать средства в профессиональную подготовку и повышение квалификации временных работников или работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, а также более низкого уровня мотивации таких работников заниматься вопросами повышения производительности труда.

2.2.5. Неформальная занятость

Неформальная занятость представляет собой двойной вызов с точки зрения Программы достойного труда. Во-первых, работники, занятые в неформальной экономике, обычно не пользуются защитой и поддержкой, предусмотренными трудовым законодательством, социальным страхованием и социальной помощью, либо активной политикой на рынке труда. Они часто лишены даже базовых прав работника. Во-вторых, стандартные показатели занятости могут не относиться к неформальной занятости, поскольку она не регистрируется и не отмечается. Когда такое происходит, то информация о рынке труда имеет искаженный характер и теряет свою ценность для разработки политики.

Статистическая информация о случаях недекларируемой занятости в регионе носит весьма скудный и обрывочный характер. Оценочные данные меняются в зависимости от используемых методов измерения – получаются ли они на основе проведения обследований или вытекают из ненаблюдаемой экономической деятельности в системах национальных счетов. Определения и методологии измерения, применяемые в каждой стране, отличаются друг от друга. Кроме того, между мужчинами и женщинами, а также между городским и сельским секторами также наблюдаются заметные различия в уровнях неформального труда. Во время экономического кризиса в Российской Федерации и в некоторых странах Центральной и Восточной Европы в конце 90-х годов объем неформального труда вырос существенным образом, но сократился в связи с экономическим оздоровлением. Например, в течение нескольких лет в 90-х годах процентная доля изменений в уровнях недекларируемой работы составляла 70% в Казахстане и более 60% в Киргизстане. В Литве уровень неформальной занятости за период с 1998 по 2000 годы вырос с 48,5% до 72% (МОТ, 2007 г. и 2006b).

В конце 90-х годов в странах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) с высокими доходами недекларируемыми оставались 5% рабочих мест или даже меньше, хотя число случаев недекларируемых рабочих мест было в несколько раз выше в некоторых странах-членах ОЭСР из Южной Европы. Размеры неформальной экономики в ЕС, по оценкам, составляли в 2003 году от 7 до 16% от общего объема ВВП. В Юго-Восточной Европе и в странах СНГ средняя относительная доля неформальной экономики остается высокой, в то время как в странах Центральной Европы она является умеренной. В соответствии с используемым в национальных счетах методом отклонений, эта доля колебалась от 22% в Болгарии (в 2000 г.) до 53% в Боснии и Герцеговине. В странах СНГ она колебалась от 11% в Беларуси (2002 г.) до 50% в Киргизстане (2003 г.). В Центральной Европе этот уровень в 2000 году составлял 9% в Чешской Республике и 18% в Венгрии. При использовании так называемого метода спроса на валюту доля неформальной экономической деятельности в большинстве стран Юго-Восточной Европы оценивалась в период с 2000 по 2004 годы на уровне 30-40%. В странах СНГ эти цифры колебались от 37% в Узбекистане до 68% в Грузии (таблица 2.2).

В большинстве стран женщины составляют большинство работников, занятых в неформальной экономике, а это означает, что они в большей степени страдают от отсутствия гарантий занятости, отсутствия доступа к профессиональной подготовке, социальной защите и другим ресурсам, что делает их более уязвимыми перед лицом бедности и маргинализации.

Причины возникновения неформальной занятости имеют сложный характер (более подробную информацию см. в публикации ОЭСР, 2003 г.). Некоторые из тех, которые часто приводятся, не всегда подтверждаются при тщательном рассмотрении. Например, высокие налоги, положения о социальном обеспечении и бремя регулирования часто рассматриваются в качестве основных причин неформальной занятости. Однако международные и исторические сопоставления не подтверждают утверждение о том, что высокие налоги связаны с высоким уровнем недекларируемой работы. Например, есть ряд стран с высокими доходами, такие как Скандинавские страны, где высокие налоговые ставки сочетаются с относительно низким уровнем недекларируемой работы.

Таблица 2.2. Масштабы неформальной экономики в странах Юго-Восточной Европы и СНГ (2000-2004 гг., в % от ВВП)

	Метод отклонений национальных счетов	Метод спроса на валюту
Юго-Восточная Европа		
Албания (2002 г.)	28	35
Босния и Герцеговина (2003 г.)	53	37
Болгария (2003 г.)	22	38
Хорватия (2000 г.)	7	35
Румыния (2000 г.)	21	37
Сербия и Черногория (2004 г.)	35	39
БЮР Македония (1999 г.)	14	36
СНГ		
Армения (1999 г.)	29	49
Азербайджан (2003 г.)	20	61
Беларусь (2002 г.)	11	50
Грузия (2001 г.)	34	68
Казахстан (2003 г.)	22	45
Киргизстан (2003 г.)	50	41
Республика Молдова (2000 г.)	31	49
Российская Федерация (2003 г.)	23	49
Таджикистан (2003 г.)	15	–
Украина	–	55
Узбекистан	–	37
Центральная Европа		
Чешская Республика (2000 г.)	9	20
Венгрия (2000 г.)	18	26
Польша (2003 г.)	14	29
Словакия (2000 г.)	15	20
ОЭСР*	–	16

* Невзвешенная средняя величина, исключая Турцию.

Источник: Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Европы: Обзор экономического положения Европы, 2005 г., № 2, Таблица 3.5.

2.2.6. Миграция в поисках занятости

Миграция в поисках работы за рубежом все чаще является общей реакцией работников на неудовлетворительные перспективы трудоустройства и условия занятости и отсутствия экономической безопасности; она считается средством, позволяющим избежать войны или преследований (например, на Балканах в конце 90-х гг.). Побудительным мотивом для миграции также является отсутствие в стране равенства в области заработной платы и условий труда. В тех случаях, когда государство не оказывает достаточной поддержки безработным, миграция остается единственным способом выживания.

Миграция может быть легальной или нелегальной. В рамках ЕС свободное перемещение рабочей силы гарантируется в соответствии со Статьей 39 Договора о создании Европейского сообщества, в то время как Генеральное соглашение по торговле услугами и, особенно, Директива 2006/123/ЕС об услугах на внутреннем рынке, направлены на стимулирование временных и циркулирующих потоков международной рабочей силы. Правилами ЕС допускаются также временные переводы квалифицированных наемных работников на срок до одного года и временное перемещение поставщиков договорных услуг, находящихся за пределами стран ЕС-27, на срок до шести месяцев.

За прошлое десятилетие в регионе и за его пределами выросли масштабы временной миграции. С середины 90-х годов оказалось возможным выявить четыре основных географических потока миграции: потоки между странами в пределах ЕС-27, главным образом, из стран ЕС-12 в страны ЕС-15; приток мигрантов в Европейский союз, в основном, из Восточной Европы, Западных Балкан, Северной Африки, Азии и Латинской Америки (в Испанию); потоки из Центральной Азии и Кавказа в Российскую Федерацию и Казахстан; и миграция квалифицированных и высококвалифицированных работников («утечка мозгов») из ЕС и других европейских стран в Северную Америку. Трудовая миграция непропорциональным образом затрагивает верхний и нижний слои квалификационного спектра.

Чистая миграция в страны ЕС-25 (т.е. без Болгарии и Румынии) отражает устойчивую тенденцию к повышению с 0,6 млн. человек в 1994 году до 1,85 млн. человек в 2004 году (Евростат, 2007 г.). Однако эти цифры не в полной мере отражают потоки между странами, так как они не включают данные о скрытой миграции (нелегальной миграции и о торговле людьми). За период с 1994 по 2004 годы объем иностранной рабочей силы как процентная доля от общего предложения рабочей силы, вырос во всех странах ЕС-15. Значительное увеличение зафиксировано в Ирландии, Италии, Португалии и Испании, которые изменили свой статус стран традиционной эмиграции в страны чистой иммиграции. В процентном выражении самый большой вклад миграции в рост национальной занятости зарегистрирован в Австрии, Дании, Германии и Соединенном Королевстве. Расширение ЕС значительно ускорило миграцию из стран ЕС-12 в страны ЕС-15, особенно из Польши, за которой следуют Румыния и Болгария (ОЭСР, 2007 г.). Количество граждан Польши за границей выросло с примерно 1 млн. человек в 2004 году до 1,95 млн. человек в 2006 году, что составляет примерно 12% национальной рабочей силы.

Трудовая миграция приобрела также широкие масштабы в странах Юго-Восточной Европы и СНГ. Российская Федерация, Украина и Казахстан являются странами, в основном, принимающими трудящихся-мигрантов, многие из которых прибывают из стран Кавказа и Центральной Азии, регионов, теряющих квалифицированных работников в результате эмиграции. По имеющимся оценкам, Украина ежегодно теряет около 15.000 высокообразованных специалистов (Mansoor and Quillin, 2006), в то время как за период с 1998 по 2004 годы Болгарию покинули 9% населения. Почти две трети эмигрантов являются молодыми людьми с хорошим образованием, многие из которых нашли работу, не требующую высокой квалификации, например, в таких областях, как уход за детьми и пожилыми людьми, ведение домашнего хозяйства, сельское хозяйство и строительство.

Многие страны региона сталкиваются с проблемой нелегальной миграции. Например, в Российской Федерации, по оценкам Федеральной миграционной службы, в 2006 году было зафиксировано полмиллиона легальных мигрантов и от 5 до 14 млн. мигрантов без надлежащих документов (см. журнал МОТ *Мир труда*, № 57, сентябрь 2006 г.). По имеющимся оценкам, в ЕС насчитывается от 2 до 8 млн. человек нелегальных мигрантов, а количество жертв торговли людьми оценивается от 300.000 до 500.000 человек (Европейская комиссия, 2007а). По данным исследований МОТ в области нелегальной миграции в Австрии и Чешской Республике, основной причиной непостоянной занятости иностранных граждан является снижение трудовых издержек в связи с неуплатой взносов в систему социального обеспечения и налогов.

Значительные масштабы незаконного ввоза трудящихся-мигрантов в целях сексуальной эксплуатации документально зафиксированы МОТ из таких стран, как Республика Молдова, Румыния и Украина. Наряду с отсутствием перспектив в сфере занятости наиболее мощными факторами, содействующими этому ввозу, служат отсутствие экономических ресурсов и социальных услуг в странах происхождения.

Миграция приносит блага, если трансграничные потоки трудовых ресурсов помогают восстановить нарушенный баланс на рынках труда за счет сокращения безработицы в направляющих мигрантов странах и смягчения остроты проблемы нехватки трудовых ресурсов в странах назначения. Однако потенциальные позитивные последствия миграции сводятся на нет, если эмигранты заняты на работах, не соответствующих их уровню компетенции, приобретенной посредством их обучения и подготовки.

Вставка 2.2**Каким образом торговая политика на Севере становится причиной безработицы и миграционного давления в Африке**

Политика ЕС может усугублять миграционное давление на Юге. Торговые правила и практика вносят вклад в растущее экономическое неравенство между Севером и Югом. Некоторые существующие торговые договоренности и формы внутренней поддержки оказывают значительное воздействие на искажение структуры торговли. Богатые страны Севера устанавливают тарифные и нетарифные барьеры для производителей промышленных и сельскохозяйственных товаров развивающихся стран и направляют значительные инвестиции на субсидирование своего производства. Образующиеся огромные субсидируемые излишки производства (включая хлопок, кукурузу, соевые бобы, пшеницу, рис, томаты, мясо кур, сухое молоко и фрукты) продаются бедным странам по ценам, с которыми трудно конкурировать, несмотря на низкие местные производственные издержки. Более того, рыбаки Западной Африки испытывают растущие трудности, так как крупный рыболовный флот европейских стран, пользующийся субсидиями для закупки современного оборудования и топлива, действует у их берегов. Для стран Африки, расположенных к югу от Сахары, последствия такой торговой практики имеют катастрофический характер, так как значительная доля их населения живет за счет сельского хозяйства и рыболовства.

Денежные переводы мигрантов могут служить важным источником инвестиций и роста в их странах происхождения. Например, в 2004 году доля официально зарегистрированных денежных переводов составляла более 20% ВВП в Боснии и Герцеговине, а также в Республике Молдове (World Bank, 2006), что обеспечило значительный мультипликационный эффект посредством потребления и инвестиций, которые оказали позитивное влияние на занятость. Однако негативные последствия миграции рабочей силы включают потерю трудовых ресурсов, особенно квалифицированных работников, в направляющих мигрантов странах, а также связанные с этим падение производительности и конкурентоспособности, снижение уровня инновационных решений, объема инвестиций и роста ВВП, а также ослабление усилий, направленных на подготовку работников, как в направляющих, так и в принимающих рабочую силу странах.

Со стороны ЕС часто рассматривался как «крепость», особенно на его южных и восточных рубежах, где он закрывает двери для беженцев и лиц, стремящихся получить политическое убежище. Поток мигрантов, пытающихся найти работу и доходы в Европе, особенно из стран Африки, значительно расширился за счет лиц, которые, рискуя жизнью, пересекают Средиземное море, пытаясь избежать последствий безработицы, гражданской войны, засухи, наводнений и других воздействий изменения климата.

Справедливый подход к трудящимся-мигрантам

Условия занятости многих трудящихся-мигрантов бросают серьезный вызов Программе достойного труда. Некоторые из наиболее неприемлемых условий являются результатом неурегулированной миграции, отсутствия социальной защиты, дискриминации и сексуальной эксплуатации мигрантов. В октябре 1999 года Европейский совет выступил за разработку единой политики ЕС в области иммиграции и предоставления убежища, с целью включения следующих элементов: поддержания партнерских отношений со странами происхождения, создания общеевропейской системы предоставления убежища, справедливого отношения к гражданам из третьих стран и управления миграционными потоками. МОТ обладает уставными полномочиями для защиты трудящихся-мигрантов. Принятая на 92-й сессии МКТ в 2004 году резолюция содержит призыв к МБТ и трехсторонним участникам осуществить План действий для трудящихся-мигрантов, направленный на создание многосторонней основы факультативного характера для обеспечения подхода к трудовой миграции, основанного на правах; более широкое применение международных трудовых норм и других соответствующих актов; выполнение Глобальной программы занятости МОТ; предоставление социальной защиты трудящимся-мигрантам; наращивание

потенциала, формирование общественного мнения и оказание технической помощи; укрепление социального диалога; улучшение информационной базы и базы знаний; а также оказание содействия политическому сотрудничеству и диалогу. Действия, предпринимаемые на региональном уровне в целях осуществления этого Плана действий, рассматриваются в Томе II настоящего доклада.

2.3. Где не оправдываются ожидания региона: Предстоит устранить значительный дефицит занятости

Несмотря на то, что в последние годы большинство стран региона улучшили свои показатели в области занятости, многие страны по-прежнему не могут добиться целей, поставленных их правительствами, или выполнить свои обязательства, как членов международных организаций, включая МОТ и ЕС.

Многосторонние нормы и стратегии обеспечения занятости

Основные нормы МОТ, касающиеся политики в области занятости, и особенно Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122), направлены на достижение полной, производительной и свободно избранной занятости. Средства и меры, предпринимаемые в этих целях, включают всеобъемлющую макроэкономическую политику, активные и пассивные меры на рынке труда, образование и профессиональную подготовку, меры структурного характера, содействие промышленному и сельскому развитию, а также активное привлечение работодателей и работников и их организаций к разработке политики и ее осуществлению. Руководство МОТ по миграционной политике, включая План действий, содержащийся в Резолюции МКТ 2004 года, основано на концепции, в соответствии с которой миграция должна осуществляться по выбору, а не по необходимости.

ЕС, как крупнейшая многосторонняя организация в регионе, устанавливает стандарты и стратегические цели, которые тесно сопрягаются с нормами МОТ. В 2000 году, на саммите Европейского совета в Лиссабоне, перед ЕС была поставлена амбициозная цель: стать до 2010 года «наиболее конкурентоспособной и динамичной экономикой в мире, основанной на знаниях, способной обеспечивать устойчивые темпы экономического роста, повышение количества и качества рабочих мест, а также обеспечение более тесной социальной сплоченности». Руководящие принципы Европейского совета по вопросам занятости, принятые в 1998 году и замененные в 2003 году, выполняются посредством так называемого метода открытой координации, основанного на национальных планах действий. Такие же методы применяются в последние годы и в рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы в контексте Бухарестского процесса.

Координация микрополитики и макрополитики

В своей Глобальной программе занятости 2003 года МОТ решительно выступает за проведение макроэкономической политики с целью обеспечения роста и занятости, а также призывает к интеграции и координации мер в области политики, которые имеют решающее значение для достижения общих целей ЕС, касающихся экономического, социального и территориального согласия.

Реальный вопрос заключается в том, получает ли в ЕС достаточное признание решающая роль макроэкономической политики в обеспечении занятости и уровня жизни, и осуществляется ли надлежащая интеграция политики на рынке труда и социальной политики. В более конкретном плане, необходимо рассмотреть вопрос о том, является ли занятость при разработке целей и инструментов макроэкономической политики ЕС всеобъемлющей задачей или просто остаточным фактором. В отличие от США, где Федеральный резервный банк уполномочен обеспечивать баланс своей денежно-валютной политики в соответствии

с целями политической стабильности, экономического роста и полной занятости, всеобъемлющая задача денежно-валютной политики Европейского центрального банка (ЕЦБ) заключается в сдерживании инфляции потребительских цен. Однако опыт свидетельствует о том, что инфляция неизбежно превышает избранный предел в 2% в промышленно развитых странах в условиях циклического подъема. Поэтому сравнительно ограничительная денежно-валютная политика ЕЦБ ограничивает пространство для роста и расширения занятости в краткосрочном плане, причем страны, не входящие в зону евро, такие как Дания, Швеция и Соединенное Королевство имеют лучшие показатели в области занятости за последние десять лет, чем страны, входящие в зону евро. Это говорит о том, что экономический рост и полная занятость должны рассматриваться в ЕС на равной основе со стабильностью цен.

Второй вопрос заключается в том, не проводил ли порой ЕС чрезмерно жесткую бюджетно-финансовую политику, затрудняя тем самым достижение цели полной и более качественной занятости. При применении правила о максимально допустимом уровне бюджетного дефицита в 3%, не проводится никакого различия между государственными расходами, направляемыми на потребление, и расходами на инвестиции, в связи с чем правительства стран ЕС и занимающиеся бюджетно-финансовыми вопросами ведомства чрезмерно сдерживают рост государственных расходов, даже в периоды экономического спада. Это сужает возможности для проведения государственной политики, направленной на создание большего количества рабочих мест и более высокого качества, включая государственные расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, образование и профессиональную подготовку, меры активной политики на рынке труда, государственное обеспечение ухода за детьми и другие инвестиции в социальную инфраструктуру и услуги. В более общем плане, возникает вопрос о том, каким образом будет обеспечиваться выполнение ЕС Лиссабонской стратегии, если не будет повышаться уровень инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки или в развитие людских ресурсов. Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о том, каким образом может быть обеспечено достижение благородной цели ЕС, связанной с конвергенцией регионального развития и уровнем жизни, если не будет направляться достаточно инвестиций в отсталые или находящиеся в неблагоприятном положении регионы и территории. Следует отметить в этом плане, что государства-члены ЕС с наилучшими показателями в сфере занятости – это, как правило, государства с самым высоким уровнем государственных расходов, направляемых на программы активной политики на рынке труда или на профессиональную подготовку (в частности, Дания, Нидерланды и Швеция).

Ограничительный характер макрополитики, который препятствует занятости, отмечается также и за пределами стран ЕС-27. Например, в Турции до недавнего времени политики не считали приоритетным вопрос о содействии занятости, а сосредотачивали свои усилия только на политике, направленной на борьбу с инфляцией. Последствия такой политики очевидны, поскольку после 2000 года в Турции отмечается дальнейшее сокращение занятости, уровень которой и до этого был весьма низким.

Инвестиции в развитие профессиональных навыков и создание возможностей трудоустройства

Большую озабоченность вызывает то обстоятельство, что около 30% населения трудоспособного возраста в ЕС имеет в настоящее время низкий уровень квалификации, особенно в связи с тем, что за период с 2006 по 2015 годы в ЕС ожидается прирост более чем на 12,5 млн. рабочих мест, требующих высокого уровня квалификации, и на 9,5 млн. рабочих мест, требующих среднего уровня квалификации, в то время как количество рабочих мест, требующих низкого уровня квалификации, сократится на 8,5 млн. (СЕДЕФОП, 2008 г.). Страны Юго-Восточной Европы и СНГ также сталкиваются с возникновением особых потребностей в области подготовки квалифицированных кадров, что вызвано, главным образом, продолжающейся структурной перестройкой их экономик, а также значительными потерями квалифицированных специалистов в связи с эмиграцией.

Большинство стран региона с ранее централизованно планируемой экономикой приступили к процессу преобразований, опираясь на прочные традиции в области профессионально-технической подготовки. Однако уровень участия в системе образования и профессиональной подготовки резко сократился, частично из-за того, что значительная часть подготовки в переходный период утратила свою актуальность и возникло несоответствие между получаемой квалификацией и требованиями рынка труда. Переход во многих странах от профессиональной подготовки к расширению системы высшей школы, а также смещение акцента с технических дисциплин на социальные науки привели к нехватке технических специалистов и квалифицированных технических работников ручного труда, а также к избытку выпускников в области социальных наук. В то же время, в 90-х годах резко сократились государственные расходы на образование и подготовку, а также сократилось число учащихся, особенно в странах Кавказа и Центральной Азии, в связи с введением платы за учебу, что поставило под угрозу сам процесс подготовки квалифицированных специалистов.

По данным Обследования трудовых ресурсов Европейского союза 2003 года, уровень участия взрослого работающего населения в возрасте от 25 до 64 лет, как в реальном, так и в неформальном секторе экономики, составлял, в среднем, 42% (Евростат, 2007 г.). Более того, участие в профессиональной подготовке было весьма неравномерным и колебалось в зависимости от страны, категории предприятий, наемных работников и сектора экономики. В Скандинавских странах и Ирландии интенсивность подготовки примерно в четыре раза выше, чем в странах ЕС-12 (Nestler and Kailis, 2003). В передовых с технологической точки зрения секторах экономики отмечается самый высокий уровень затрат на профессионально-техническую подготовку взрослых работников, а крупные предприятия уделяют намного больше рабочего времени непрерывной подготовке, чем малые и средние (МСП). Кроме того, мужчины, как правило, имеют более широкий доступ к непрерывной подготовке, чем женщины, хотя уровень участия в подготовке выше среди лиц, имеющих высшее образование. Поэтому существующие модели профессионального обучения и подготовки, как правило, усугубляют, а не сокращают уже существующие различия в уровнях квалификации рабочей силы, включая различия в уровнях квалификации между женщинами и мужчинами, различными возрастными группами и работниками, занятыми на условиях временных и постоянных контрактов, что еще более подрывает возможности для выполнения обязательств Лиссабонской стратегии в области производительности, конкурентоспособности, равенства возможностей и социальной сплоченности.

Наряду с инвестициями работодателей в повышение квалификации, ключевое значение для расширения возможностей трудоустройства рабочей силы имеет активная политика на рынке труда и ее способность приспосабливаться к изменениям в структуре спроса на рабочую силу. В большинстве стран ЕС-27 за последние годы такая политика становится все более индивидуализированной, хотя расходы на эти меры имеют тенденцию к сокращению после 2000 года, как с точки зрения доли ВВП, так и в среднем на каждого работника (Евростат, 2007 г., см. также диаграмму 3.6). Затраты в странах ЕС-12 на осуществление мер активной политики, в среднем, меньше, чем в странах ЕС-15.

Страны Пакта стабильности Юго-Восточной Европы прилагают значительные усилия в рамках Бухарестского процесса, направленные на принятие мер в области политики на рынке труда, в том числе активной политики, а также на разработку эффективных мер государственного регулирования рынка труда по модели ЕС. Однако осуществление этой политики сдерживается нехваткой людских и финансовых ресурсов, частично из-за ограничительной бюджетно-финансовой политики. Связанное с этим несоответствие между спросом на рабочую силу и ее предложением может служить причиной низкого содержания занятости в показателях экономического роста этих стран.

Предоставление полноценных возможностей трудоустройства женщинам и молодым и пожилым работникам

Во многих странах региона, в отличие от Скандинавских стран, Соединенного Королевства и США, отмечается низкий уровень соотношения между количеством занятых работников и общей численностью населения, особенно в отношении таких категорий работников, как женщины, молодые работники в возрасте от 15 до 24 лет и пожилые работники в возрасте от 55 до 64 лет. Почти во всех бывших странах с переходной экономикой уровни занятости молодежи составляют менее 30%. В значительной мере низкая доля занятости среди молодых, пожилых работников и женщин объясняет общий низкий уровень занятости.

Существует несколько причин, объясняющих неблагоприятную ситуацию в области занятости для этих категорий населения, включая общий недостаточный спрос на рабочую силу. Молодые работники сталкиваются также с проблемами перехода от обучения в школе к производственной деятельности, а также общего дефицита знаний в связи с низким качеством профессиональной подготовки и непрерывного образования (Евростат, 2007 г.). Высказываются различные мнения относительно того, почему снижаются возможности трудоустройства пожилых работников. Утверждается, что уровень их занятости снижается в связи с чересчур щедрыми пособиями по безработице, высокими налоговыми ставками и уплотненной структурой заработной платы, которая «вбивает клин между трудовыми затратами и производительностью наименее производительных работников, тем самым выдавливая их с рынка труда» (Bertola et al., 2002). Однако утверждение о том, что уровень производительности труда пожилых работников ниже, вполне можно поставить под сомнение. Если физический потенциал обычно снижается с возрастом, то это в меньшей степени проявляется в экономике, основанной на знаниях, в которой должны цениться опыт, объективное суждение, а также организаторские и управленческие способности, которые, как правило, с возрастом только повышаются.

Важными барьерами на пути повышения уровня занятости пожилых работников служат дискриминация по признаку возраста и преднамеренная политика, часто проводимая с 90-х годов с целью выдавливания таких работников с рынка труда, частично для расширения возможностей трудоустройства молодых работников. Поскольку политика досрочного выхода на пенсию оказалась нежизнеспособной в виду старения рабочей силы, финансового положения пенсионных фондов и растущего дефицита рабочей силы, совсем недавно стали вноситься изменения в политику, направленные на содействие трудоустройству пожилых работников с целью повышения общего уровня занятости. Однако все еще остаются значительные возможности для повышения уровня занятости пожилых работников посредством: противодействия дискриминации в области занятости по признаку возраста; развития более широких и более качественных возможностей для непрерывного обучения и подготовки без отрыва от производства; повышения качества рабочих мест и условий труда с целью поддержания трудоспособности в течение жизни; и дальнейшего повышения оценки их уровня квалификации и накопленного с возрастом производственного опыта. В обмен на увеличение средней продолжительности трудовой жизни можно было бы предусмотреть более широкие возможности для предоставления оплачиваемых отпусков работникам, переживающим этапы жизни, связанные со стрессами, чтобы гарантировать их занятость в течение более продолжительного времени. Финляндия входит в число стран, добившихся наибольшего успеха с точки зрения повышения доли участия в рабочей силе и уровня занятости пожилых работников, причем ей удалось повысить уровень участия в рабочей силе на 15,6 пункта с 42,9% в 1995 году до 58,5% в 2006 году.

Содействовать занятости женщин можно путем борьбы с гендерной дискриминацией при наборе на работу, аттестации рабочих мест, продвижении по службе и оплате труда, а также путем принятия мер, способствующих совмещению трудовых и семейных обязанностей (см. Главу 4). Если не будут разрешены противоречия между трудовыми обязанностями и семейными потребностями, то это может привести к таким негативным последствиям, как стрессы, прогулы, продолжительные отпуска по болезни, текучесть персонала,

снижение уровня производительности и трудности в наборе подходящего персонала. Либо, если выражаться в позитивном плане, меры в области занятости в интересах всей семьи обеспечивают многочисленные блага. В Скандинавских странах высокий уровень занятости женщин достигнут, в основном, за счет расширения и совершенствования государственных служб образования, здравоохранения и социального обеспечения, и в то же время женщинам были предоставлены более широкие возможности для продвижения на руководящие посты, что помогло сократить гендерный разрыв в оплате труда до самого низкого в регионе уровня.

Широко распространенная неблагоприятная ситуация, связанная с предоставлением возможностей трудоустройства молодежи, пожилым работникам и женщинам, вызвана недостатками в области общего образования, а также в области профессионального обучения и профессиональной подготовки на начальном этапе и для взрослых работников. До тех пор, пока работники в середине своей карьеры, а также женщины старшего возраста, возвращающиеся на производство после воспитания детей, не получают доступ к возможностям для повышения квалификации и уровня подготовки, они будут и далее сталкиваться с тенденцией к снижению своей профессиональной мобильности. Точно так же всеобъемлющая и координируемая политика, предусматривающая широкий набор мер, благоприятных для работников пожилого возраста, представляется необходимым условием для расширения возможностей для занятости пожилых работников.

Вставка 2.3

Содействие занятости пожилых работников в Финляндии

На фоне весьма глубокого экономического спада, высокого уровня безработицы, быстрых темпов старения населения и высокого уровня досрочного выхода на пенсию, правительство Финляндии, в сотрудничестве с социальными партнерами, приступило в 1997 году к осуществлению национальной программы, направленной на повышение статуса пожилых работников (55-64 года) и стареющих работников (45-55 лет) на рынке труда.

Принятые меры были направлены на изменение отношения к пожилым работникам и к оценке их опыта как позитивного элемента их трудоспособности, а также как национального ресурса. Кроме того, была расширена система профессиональной подготовки для пожилых работников, были адаптированы требования, предъявляемые к рабочим местам, чтобы они соответствовали их способностям, были усовершенствованы службы охраны здоровья на рабочих местах, приняты специальные меры для профессиональной реабилитации и проведена реформа пенсионного обеспечения, чтобы стимулировать более продолжительное пребывание на работе.

Эта программа, основанная на широком социальном согласии и осуществляемая на межминистерском уровне, позволила добиться позитивных результатов и привела к значительному повышению уровня занятости среди работников в возрасте от 55 до 64 лет, резкому сокращению уровня долгосрочной безработицы среди этой категории работников и сокращение разрыва между установленным законом и средним возрастом выхода на пенсию.

2.4. Заключение

В значительной части региона положение в области занятости сегодня выглядит лучше, чем в начале 2005 года, когда МОТ проводила свое седьмое Европейское региональное совещание в Будапеште, хотя нынешний финансовый кризис может вновь ухудшить показатели в сфере занятости. Пользуясь благами глобального экономического подъема, каждая страна в ЕС смогла обеспечить повышение уровня занятости и сокращение уровня безработицы в период после 2004 года. В 2006 году средний уровень занятости в странах ЕС-27 был выше, а средний уровень безработицы и долгосрочной безработицы был ниже уровней, зафиксированных десять лет тому назад, причем отмечается сокращение разрыва между этими показателями и такими же показателями в США и Японии. Темпы роста занятости женщин превысили темпы роста занятости мужчин, что позволило сократить гендерный

разрыв по этому показателю. Однако улучшение ситуации в странах ЕС-27 не было равномерным. За пределами ЕС положение в области занятости менялось в различных направлениях. В Российской Федерации и на Украине отмечался значительный рост уровня занятости после кризиса конца 90-х годов, но ситуация не менялась или даже ухудшалась в странах Юго-Восточной Европы. В Турции и большинстве стран Западных Балкан отмечалась проблема роста без создания рабочих мест.

Тот факт, что в большинстве стран региона наблюдается улучшение положения в области занятости, не согласуется с пессимистическими настроениями в отношении европейских рынков труда, которые были популярными за несколько лет до этого. Заявления о «евросклерозе» оказались несостоятельными. Если в некоторых странах еще сохраняется рост без создания рабочих мест, то он служит общей характерной чертой рынков труда в регионе. Даже при сравнительно высоких трудовых издержках европейским странам удается конкурировать с новыми формирующимися странами в Азии. В большинстве стран уровень занятости повысился, несмотря на дальнейшее открытие рынков, которое привело к ограниченной потере рабочих мест за счет перемещения производства. Несмотря на относительно высокие налоговые ставки и расходы на социальное обеспечение, Скандинавские страны занимают ведущее место в мире почти по всем показателям конкурентоспособности, превышений по текущим счетам, надежной государственной финансовой системы и результатов на рынке труда. Многие работники мигрируют в европейские страны в поисках работы и к ним могли бы присоединиться многие другие, если бы не было установлено ограничений для их доступа.

Вместе с тем, несмотря на эти улучшения, многие страны, особенно за пределами ЕС, сталкиваются с положением в области занятости, которое далеко от удовлетворительного. Многим странам ЕС еще предстоит достичь целей, поставленных на 2010 год. Во многих странах ЕС отмечается снижение темпов роста производительности, и отмечается потеря квалифицированных трудовых ресурсов в результате эмиграции. Страны Юго-Восточной Европы сталкиваются с высокими уровнями неформальной занятости и эмиграции. Эмиграция может временно сократить высокие темпы роста безработицы, однако она имеет тенденцию к ухудшению долгосрочных перспектив экономического развития и занятости, особенно в связи с потерей квалифицированных молодых работников.

Для того чтобы преодолеть дефицит в области занятости, странам региона необходимо будет изменить свои политические основы. В регионе существуют широкие возможности для обеспечения более четкой интеграции политики и ее осуществления. Большого количества рабочих мест и более высокого качества можно было бы добиться за счет более всеобъемлющей макроэкономической политики, увеличения объема инвестиций в повышение квалификации работников и повышение их потенциала к трудоустройству на основе профессиональной подготовки и проведения активной политики рынка труда, расширения возможностей для занятости женщин, молодых и пожилых работников, направления более активных усилий для содействия и защиты занятости трудящихся-мигрантов. Эти меры имеют также жизненно важное значение для преодоления отрицательных последствий, связанных с постарением населения во всем регионе.

Поэтому необходимо и далее решать насущные вопросы. Например, следует рассмотреть вопрос о том, был ли достигнут прогресс в уровнях занятости, в тех странах, где он зарегистрирован, за счет снижения качества рабочих мест, хотя бы для части рабочей силы? Этот и другие вопросы рассматриваются в следующих главах.

Участники, возможно, пожелают рассмотреть ряд следующих вопросов:

- В последние годы в регионе отмечаются некоторые предварительные признаки экономической конвергенции в результате финансовых переводов и передачи технологий, а также относительно высоких темпов роста производительности в странах, не входящих в ЕС-15. Какую политику необходимо проводить для поддержания или ускорения темпов преодоления экономического отставания в этих странах? Каковы причины

и долгосрочные последствия существенного замедления роста производительности в странах ЕС-15 за последнее десятилетие, и каким образом их следует преодолевать?

- С середины 90-х годов в регионе отмечаются различные тенденции, отражающие позитивные изменения в странах ЕС-15, а также в Российской Федерации и на Украине в 2000-х годах, но довольно слабые показатели в странах ЕС-12 и устойчивый рост без создания рабочих мест в Турции и в большинстве стран Западных Балкан. Каким образом можно было бы поддержать позитивный опыт и повернуть вспять негативные тенденции? Каким образом можно было бы обеспечить дальнейший прогресс в обеспечении полной занятости?
- Несмотря на общие позитивные тенденции в области занятости в большинстве стран региона, которые отмечаются в последние годы, особая категория населения – молодые неквалифицированные работники и мигранты – сталкиваются с менее желательными тенденциями в области занятости и часто оказываются на рабочих местах в неформальной экономике. Что можно было бы предпринять для повышения уровня занятости среди этих категорий населения? Каким образом можно было бы улучшить возможности женщин и молодых и пожилых работников для получения более качественных рабочих мест в формальной экономике?

3. Политика на рынке труда, направленная на сбалансированное сочетание принципов гибкости и безопасности

Обсуждению вопросов гибкости и безопасности на рынках труда в регионе было уделено основное внимание на седьмом Европейском региональном совещании в 2005 году. В тематическом докладе, подготовленном к совещанию,⁸ отмечалось, что все «за» и «против» гибкости рынка труда коренятся в различиях, отмечаемых в процессе адаптации занятости и заработной платы в результате экономических потрясений на рынках труда в США и (Западной) Европы в 80-х годах. Некоторые наблюдатели отмечали, что более высокие уровни безработицы и более низкие темпы создания рабочих мест в Европе, главным образом, объяснялись неэластичностью рынка труда, проявляющейся в форме ограничительного законодательства по вопросам обеспечения занятости (ЗОЗ), прав профсоюзов на ведение коллективных переговоров, щедрых систем социальной помощи и более высокого налогообложения на трудовые ресурсы. Они указывали, что рынки труда Европы смогут оправиться, как только будут искоренены эти элементы неподатливости.

В докладе 2005 года отмечалось, что в Европе так и не был достигнут консенсус в пользу подхода к рынкам труда, которого придерживаются США, и что вместо этого была выработана более умеренная позиция, когда придавалось большее значение европейским институтам рынка труда, но при этом не полностью сбрасывались со счетов позитивные последствия некоторых дополнительных элементов гибкости рынка труда для занятости и безработицы. Это был первый этап применения подхода на основе концепции так называемой *флексекьюрити* – сочетания принципов гибкости в сфере занятости и социальной безопасности.

Флексекьюрити редко определяется в точных выражениях, и различные группы, имеющие общие интересы, могут подчеркивать различные аспекты данной концепции. Однако на седьмом Европейском региональном совещании трехсторонние участники МОТ достигли консенсуса в отношении следующих аспектов этого понятия:

Предприятия сталкиваются с обострением конкуренции в результате глобализации и адаптации к стремительно изменяющимся рынкам. Политика гибкости и безопасности для предприятий и защищенности для работников благодаря предоставлению им новых возможностей прохождения профессиональной подготовки в целях расширения своих возможностей трудоустройства, оказания им помощи в поисках рабочих мест, поддержки с точки зрения получения ими доходов и социальной защиты оказалась весьма эффективной в некоторых странах. Важнейшими элементами обеспечения сбалансированного сочетания принципов гибкости в сфере занятости и социальной безопасности являются трехсторонний социальный диалог в рамках более широких национальных макроэкономических стратегий, ведение коллективных переговоров и соблюдение трудового законодательства (МОТ, 2005b).

После проведения седьмого Европейского регионального совещания дискуссии относительно флексекьюрити развернулись и на других европейских форумах. В частности, в период с конца 2006 года до начала 2008 года главный вектор обсуждения был направлен на рассмотрение предложения Европейской комиссии относительно восьми общих принципов флексекьюрити, а именно:

1. Флексекьюрити предполагает гибкие и надежные договорные отношения (с точки зрения работодателя и наемного работника, инсайдеров и аутсайдеров); всеобъемлющие стратегии непрерывного обучения; эффективную и активную политику на рынке

⁸ www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/regconf2005/report.htm.

труда; и современные системы социального обеспечения. Ее цель заключается в том, чтобы усилить процесс осуществления стратегии, направленной на обеспечение роста и расширение занятости, создать больше рабочих мест более высокого качества и укреплять европейские социальные модели благодаря внедрению новых гибких форм занятости и социальной безопасности в целях повышения способности к адаптации, уровня занятости и социальной сплоченности.

2. Флексекьюрити подразумевает поддержание равновесия между правами и обязанностями работодателей, работников, лиц, занимающихся поисками работы, и органов государственной власти.
3. Флексекьюрити необходимо адаптировать к конкретным условиям, рынкам труда и трудовым отношениям в государствах-членах. Флексекьюрити касается не какой-то единой модели рынка труда или единой политической стратегии.
4. Флексекьюрити должна позволить сократить разрыв между инсайдерами и аутсайдерами на рынке труда. Сегодняшние инсайдеры нуждаются в поддержке, чтобы быть готовыми к смене места работы и пользоваться защитой на этот случай. Сегодняшние аутсайдеры – включая тех, кто оказался без работы, среди которых большинство составляют женщины, молодежь и мигранты – нуждаются в свободном доступе к рынку труда, а также в возможностях профессионального роста, чтобы постепенно обеспечить для них стабильные договорные отношения.
5. Необходимо содействовать обеспечению внутренней (в рамках предприятия), а также внешней (между предприятиями) флексекьюрити. Достаточная гибкость при найме и увольнении работников должна сопровождаться гарантиями смены места работы. Необходимо способствовать социальному продвижению личности, равно как и мобильности людей в период перехода от безработицы или экономической неактивности к трудовой деятельности. Задачами флексекьюрити являются высококачественные рабочие места, управляемые способными руководителями, эффективная организация труда, а также постоянное повышение квалификации кадров. Социальная защита должна поддерживать, а не сдерживать мобильность.
6. Флексекьюрити должна содействовать гендерному равенству благодаря предоставлению равного доступа к качественным рабочим местам для женщин и мужчин и расширению возможностей по совмещению производственных и семейных обязанностей, а также обеспечивать равные возможности для мигрантов, молодежи, лиц с ограниченными возможностями и пожилых работников.
7. Флексекьюрити требует наличия климата доверия и диалога между органами государственной власти и социальными партнерами, когда все его участники готовы принять на себя ответственность за изменения и участвовать в подготовке пакетов сбалансированных политических мер.
8. Политика флексекьюрити сопряжена с бюджетными издержками, и ее следует проводить также в целях содействия рациональной и, с финансовой точки зрения, жизнеспособной бюджетной политики. Такая политика должна быть также нацелена на справедливое распределение затрат и выгод, особенно между предприятиями и компаниями, частными лицами и государственными бюджетами, при этом особое внимание следует уделять особому положению МСП. В то же время эффективная политика флексекьюрити может содействовать решению такой общей задачи (Европейская комиссия, 2007b).

Большинство из вышеизложенных принципов содержат концепции, которые были частью дискуссий относительно принципов флексекьюрити в регионе за последнее десятилетие. Однако один из новых аспектов заключается в том, что акцент делается как на внутренней (внутри предприятия), так и на внешней (между предприятиями) гибкости, равно как и на функциональной гибкости (смене профессии или рода занятий) как внутри, так и вне предприятия. Этот вопрос широко обсуждался социальными партнерами в рамках ЕС

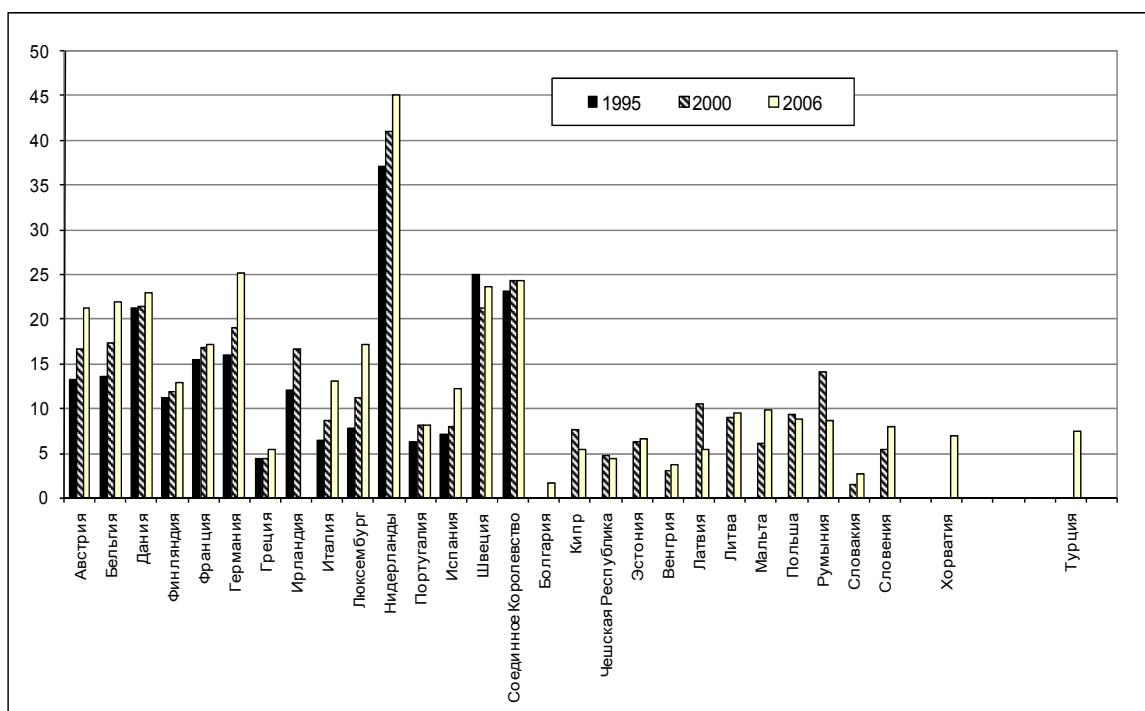
и заслуживает внимания. Трехсторонние участники МОТ могут пожелать рассмотреть вопрос о том, какие меры практического и политического характера можно было бы принять в целях обеспечения большей внутренней и функциональной гибкости и каким образом этот аспект можно было бы сочетать с содействием внешней гибкости.

3.1. Придание гибкости трудовым отношениям

В период 1995-2006 годов отмечалась постоянная тенденция к приданию большей гибкости трудовым отношениям, которая отражала потребность в большей адаптации на уровне предприятия. При этом необходимо выяснить, действительно ли гибкие формы занятости приводят к более высоким уровням занятости, отмечаемым в регионе, а также рассмотреть вопрос о влиянии гибких форм занятости на различные группы работников и их последствия с точки зрения сегментации рынка труда.

В период 1995-2006 годов в странах ЕС-15 отмечался небывалый рост *занятости на условиях неполного рабочего времени*,⁹ причем в большинстве стран он даже усилился после 2000 года. Однако очевидны и в высшей степени глубокие различия в доле занятых на условиях неполного рабочего времени лиц от общей численности занятых лиц в этих странах – в диапазоне от 5,7% в Греции до 46,2% в Нидерландах в 2006 году (диаграмма 3.1). В странах ЕС-12 распространенность занятости на условиях неполного рабочего времени весьма низка (между 10,1% на Мальте и всего лишь 2% в Болгарии). Более того, доля лиц, занятых на условиях неполного рабочего времени, от общей численности работников еще более снизилась или оставалась на прежнем уровне в странах ЕС-12 за исключением Словении и Мальты. Занятость на условиях неполного рабочего времени мало распространена также в странах Юго-Восточной Европы, не входящих в ЕС (6,6% в бывшей югославской Республике Македонии и 7,9% в Турции).

Диаграмма 3.1. Занятость на условиях неполного рабочего времени как процентная доля от общей занятости (общая численность населения трудоспособного возраста в 1995, 2000 и 2006 гг. по отдельным странам) (в %)



Источник: Евростат.

⁹ В этом контексте наемные работники, занятые на условиях неполного рабочего времени, являются лицами, выполняющими работу в течение неполного рабочего дня или неполной рабочей недели.

Занятость на условиях неполного рабочего времени превалирует среди женщин, многие из которых считают целесообразным сочетать трудовую деятельность с семейными обязанностями и уходом за членами семьи. Однако во многих странах занятость на условиях неполного рабочего времени, как представляется, также зависит от наличия или планирования ввода в действие детских учреждений. Более того, многие женщины вынуждены соглашаться на работу на условиях неполного рабочего времени вследствие отсутствия альтернативных возможностей занятости. В Греции лишь каждая десятая женщина работает на условиях неполного времени, тогда как в Нидерландах три четверти женщин имеют такую форму занятости. В 2006 году в странах ЕС-12 доля женщин, занятых на условиях неполного рабочего времени, варьировалась от 13% в Польше до 2,5% в Болгарии, тогда как эта цифра составляла 17,7% в Турции, при этом во всех этих странах этот показатель, как правило, сокращался. В отличие от этого, занятость на условиях неполного рабочего времени среди мужчин возрастает в странах ЕС-15, хотя численность женщин, имеющих такую форму занятости, по-прежнему остается высокой: в Финляндии и Португалии на условиях неполного рабочего времени трудится вдвое больше женщин, чем мужчин, а в Люксембурге этот же показатель в 14 раз выше. Гендерные различия являются менее значительными в странах ЕС-12 и в странах-кандидатах, а в Румынии эти уровни практически одинаковы. Трудовая деятельность на условиях неполного рабочего времени зависит также от общеобразовательного уровня, при этом в 2007 году уровень, отмеченный в странах ЕС-20, был самым высоким (38%) для женщин, имеющих начальное образование, по сравнению с 31,7% для женщин со средним образованием и 23,7% для женщин, имеющих высшее образование. Качество рабочих мест на условиях неполного рабочего времени часто ниже по сравнению с аналогичными рабочими местами на условиях полного рабочего времени с точки зрения почасовой оплаты труда, охвата системами социального обеспечения, доступа к системам профессиональной подготовки и возможностей профессионального роста.

*Временная занятость*¹⁰ имела тенденцию к повышению в 16 из 20 стран ЕС, а также на Западных Балканах и в странах СНГ (диаграмма 3.2). Наиболее высокие темпы роста отмечались в Польше – более чем в пять раз в период 2000-06 годов, но при этом доля срочных контрактов удвоилась также в Португалии и Словении в период 1995-2006 годов. Уровень временной занятости в Российской Федерации в период 1995-2004 годов поднялся с 2,3 до 6,0% и с 1,3 до 2,1% на Украине в период 2000-06 годов.¹¹ В отличие от этого, уровень временной занятости сократился в семи странах ЕС-27 за тот же период, особенно в Дании, Ирландии и Соединенном Королевстве, а после 2000 года такое падение отмечалось также еще в трех странах ЕС. Этот показатель снизился также в Испании, в которой по-прежнему отмечается самая высокая из стран ЕС доля срочных контрактов (одна треть от общей занятости), по сравнению с Румынией (менее 2% от общей занятости). Средняя доля временной занятости по-прежнему выше в странах ЕС-15, чем в странах ЕС-12. В этом отношении новая тенденция проявляется в том, что сокращается продолжительность временных контрактов, что содействует приданию дальнейшей гибкости рынку труда.

Весьма примечательно, что хотя распространенность временной занятости существенно выше среди женщин в 13 государствах из числа стран ЕС-15, а также на Кипре и Мальте, обратное столь же верно в странах ЕС-10, где лишь в Словении (а также в Хорватии) женщины имеют больше срочных контрактов, чем мужчины. Распространенность временной занятости чрезвычайно высока среди молодых людей (в возрасте от 15 до 24 лет), в отношении которых этот показатель превышает долю взрослого населения приблизительно от 1,5 до 3 раз. Отдельным случаем является Словения, где две трети молодежи имели срочные контракты в 2006 году, что более чем в два раза превышало показатель 1995 года, тогда как доля взрослого населения, имеющего срочные контракты в 2006 году, составляла лишь 17,1%. Молодые женщины чаще молодых мужчин имеют временную работу в 19

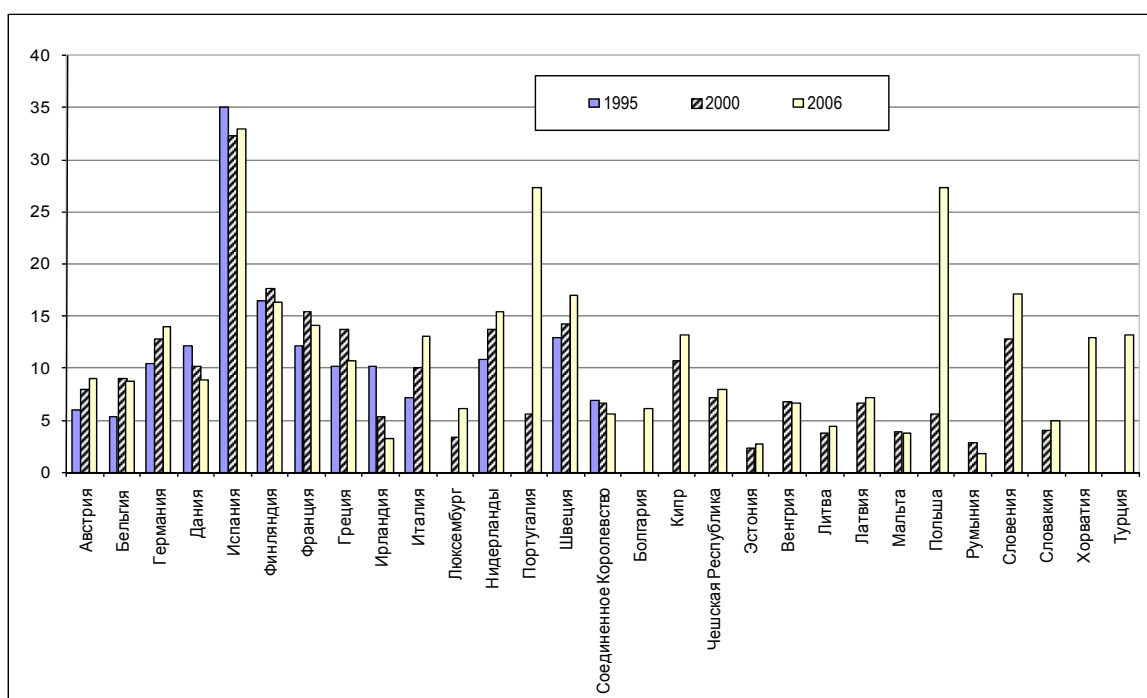
¹⁰ По причине нехватки данных временная занятость в данном случае отождествляется с занятостью по срочным контрактам.

¹¹ Ни та ни другая страна не включены в диаграмму 3.2, поскольку их данные не вполне поддаются сопоставлению.

государствах из числа стран ЕС-27, при этом наиболее высокая их доля опять-таки приходится на Словению, где три четверти молодых женщин работают по срочным контрактам. Как и в случае с занятостью на условиях неполного рабочего времени, распространенность трудоустройства по срочным контрактам сокращается с повышением общеобразовательных уровней, и менее всего такая форма занятости характерна для работников с высшим образованием. Данные Евростата свидетельствуют также о том, что более 40% соответствующих категорий лиц в странах ЕС-27 работают по временным контрактам, поскольку они не могут найти постоянной работы.

Временные контракты часто рассматриваются как трамплин для получения постоянных контрактов. Имеющиеся данные (которые охватывают лишь страны ЕС-15 в период 1995-2001 гг.) создают довольно мрачную картину: в среднем лишь одна треть лиц, имеющих временные контракты, имела возможность получить постоянные трудовые договоры, но при этом отмечались существенные различия между государствами: например, в Люксембурге и Австрии более 50% лиц, работающих по временным контрактам, получили постоянные трудовые договоры по сравнению с 20% во Франции. Это свидетельствует о значительной сегментации рынка труда, которая существует между работниками зрелого возраста с высшим образованием (часто мужчинами), имеющими бессрочные контракты, и молодыми людьми и лицами с более низким общеобразовательным уровнем (часто женщинами), занимающими нестабильные временные рабочие места. К многочисленным недостаткам, связанным с временными рабочими местами, можно отнести более низкую заработную плату, более ограниченный доступ к профессиональной подготовке и услугам, предоставляемым предприятием (таким как возможности по уходу за ребенком на предприятии), меньшим охватом системами социального обеспечения,¹² не столь широкими возможностями продвижения по службе и трудностями в получении банковских жилищных кредитов.

Диаграмма 3.2. Временная занятость работников как процентная доля от общей занятости (общая численность населения трудоспособного возраста в 1995, 2000 и 2006 гг. по отдельным странам) (в %)



Источник: Евростат.

¹² Столь же важен вопрос о праве сохранения страховки по социальному обеспечению и медицинской страховки, поскольку многие крупные компании располагают частными системами, или же предприятия выплачивают взносы в национальные системы пенсионного обеспечения, но лишь за тех работников, которые имеют более долгосрочные или постоянные контракты.

Отдельным видом временной занятости является *заемный труд*, когда работники нанимаются на временной основе агентством занятости, которое затем передает их по договору предприятиям или организациям, нуждающимся во временной рабочей силе. Данные о численности такой категории работников недостаточны, однако они свидетельствуют о стремительном росте их числа. В 2006 году, по оценкам, таких работников в странах ЕС-27 насчитывается 8 млн. человек, что составляло 3,8% от общей занятости. Хотя в некоторых странах, таких как Нидерланды, работники, нанимаемые агентством-посредником, пользуются аналогичным доступом к системам социального обеспечения, что и работники, имеющие постоянные контракты, во многих других странах охват этими системами ограничен, их заработная плата ниже, а также отмечаются многочисленные случаи нарушения договорных обязательств. Ожидается, что эти проблемы будут решены благодаря заключению 10 июня 2008 года между 27 странами ЕС стратегического соглашения об условиях труда работников, получающих работу через посредническое агентство.

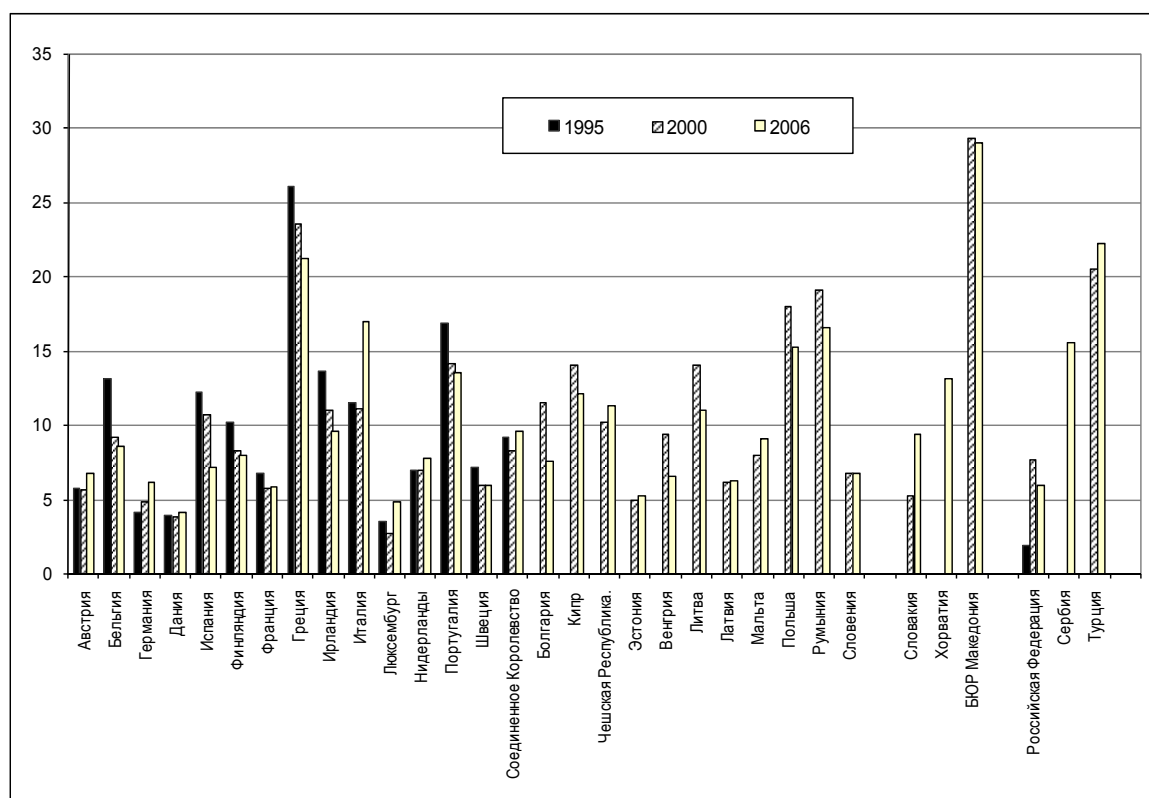
Самозанятость сокращалась в подавляющем большинстве стран, в отношении которых имеются сопоставимые данные, но при этом она оставалась стабильной в трех других государствах (диаграмма 3.3). Она расширилась (незначительно) только в четырех странах с весьма низких уровней (Германия, Нидерланды, Словакия и Чешская Республика). Представляется, что это подтверждает верность тезиса о том, что заинтересованность в самостоятельной занятости падает по мере повышения экономического уровня страны и роста спроса на трудовые ресурсы, особенно для тех, кто работает на своих семейных фермах. Это же характерно и для стран ЕС-12 и стран-кандидатов в члены ЕС, где доля самозанятых лиц в общей численности работающих сократилась, за исключением Чешской Республики и Словакии.¹³ Как правило, распространенность самостоятельной занятости выше в странах Южной Европы, а также в странах, в которых выше доля сельскохозяйственной занятости, таких как Греция, Италия, бывшая югославская Республика Македония, Польша, Португалия, Румыния и Турция; этот показатель ниже 10% от общей численности занятых лиц в Дании, Люксембурге, Франции, Швеции и Эстонии. Имеющиеся данные (не в полной мере поддающиеся сопоставлению) в отношении стран СНГ свидетельствуют о противоположных тенденциях: доля самостоятельно занятых лиц снизилась с 8 до 7,6% в Российской Федерации в период 2001-07 годов, но при этом на Украине она повысилась с 6,9 до 17,6% в период 1999-2006 годов.

Кроме того, отмечаются глубокие гендерные различия в уровнях и в распространенности самостоятельной занятости. Во всех проанализированных странах самозанятость характерна в большей степени для мужчин, чем для женщин, при этом наиболее значительный гендерный разрыв (3,5 раза) наблюдается в Ирландии. Доля самозанятых работников от общей численности занятых мужчин увеличилась в 7 из 28 рассматриваемых стран и оставалась стабильной в четырех странах в период 1995-2006 годов, а для женщин этот показатель возрос лишь в одной стране – Словакии. В 2006 году доля самостоятельной занятости оставалась ниже 10% от общей занятости мужчин в трех странах (Дании, Люксембурге и Швеции) и менее 10% в отношении женщин в 13 странах, при этом в Швеции она снизилась вплоть до 2,5%. Уровень самостоятельной занятости, как правило, выше как для мужчин, так и для женщин в странах ЕС-12 по сравнению со странами ЕС-15.

По-прежнему не снят вопрос о том, действительно ли процесс придания большей гибкости занятости способствовал достижению более высоких уровней занятости в странах региона. Не было выявлено какой-либо взаимозависимости между долей временно занятых лиц от общей численности работающих и уровнем занятости либо в глобальных масштабах, либо для мужчин или женщин в 1995, 2000 и 2006 годах. Наоборот, существенная положительная взаимозависимость между долей занятых на условиях неполного рабочего времени лиц от общей численности занятых и уровнем занятости всего населения в 1995,

¹³ Однако такой рост, возможно, скрывает фактические трудовые взаимоотношения, о чем, как представляется, свидетельствуют неофициальные данные.

Диаграмма 3.3. Самостоятельная занятость как процентная доля от общей занятости (общая численность населения трудоспособного возраста в 1995, 2000 и 2006 гг. по отдельным странам) (в %)



Источник: Евростат.

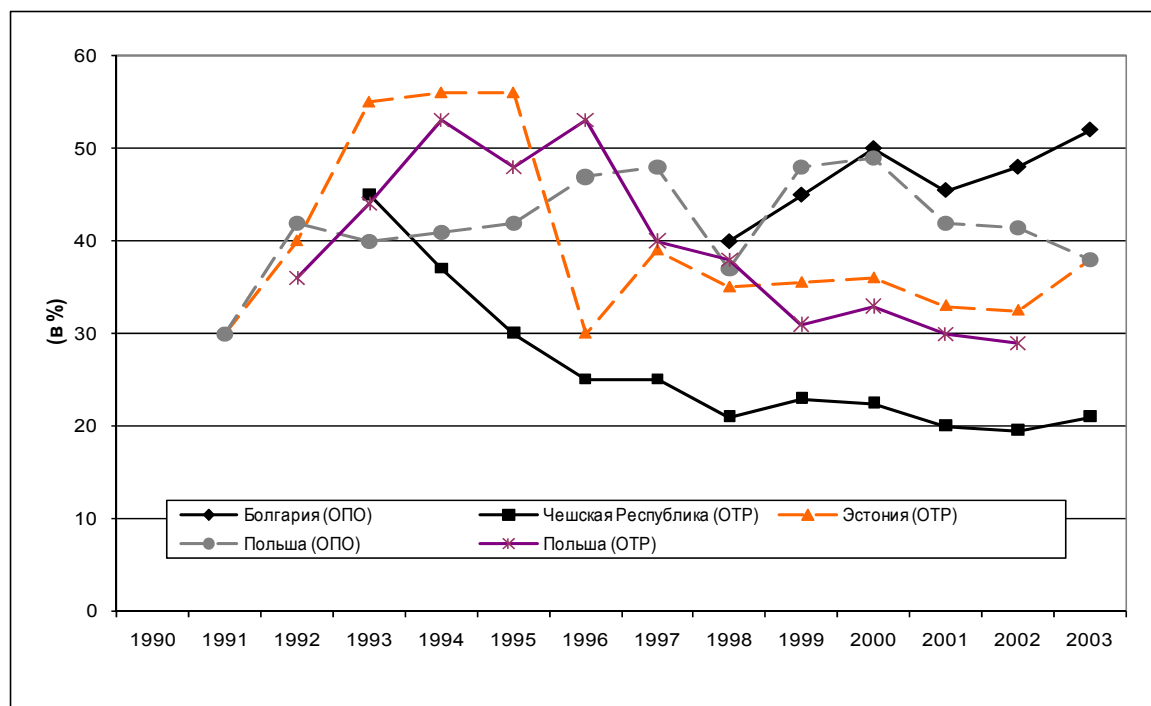
2000 и 2006 годах указывает на то, что более высокая доля занятых на условиях неполного рабочего времени лиц действительно ведет к повышению общего уровня занятости. Более того, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что сокращение самозанятости совпадает с повышением общего уровня занятости или, иными словами, о том, что те работники, которые занимаются низкопродуктивным трудом в условиях самозанятости, переходят к занятости по найму по мере повышения спроса на рабочую силу.¹⁴

3.2. Динамика рынка труда: стабильная или стабилизирующая

Мобильность рабочей силы и интенсивность процесса перераспределения трудовых ресурсов нагляднее всего отражаются в данных о текучести рабочей силы на рынке труда. Ниже анализируется динамика рынков труда и ее взаимосвязь с экономическим ростом и развитием ситуации в сфере занятости за последние годы, при этом особое внимание уделяется новым государствам-членам ЕС, в которых переходный процесс привел к существенному перераспределению рабочих мест и перемещению рабочей силы вследствие широкомасштабной структурной перестройки предприятий в 90-х годах. По причине отсутствия достоверных и сопоставимых данных нижеприведенный анализ не касается стран СНГ и Западных Балкан.

¹⁴ Такая регрессия имела статистически существенное значение лишь для всего населения, как мужчин, так и женщин, в 2006 г., тогда как полученные результаты оказались статистически незначительными в отношении 1995 и 2000 гг.

Диаграмма 3.4. Текучесть рабочей силы



ОТР: Обследования трудовых ресурсов.

ОПО: Обследования предприятий и организаций.

Источник: Национальные статистические данные, расчеты национальных статистических бюро.

Данные, получаемые в ходе обследований трудовых ресурсов и обследований предприятий и организаций по потокам рабочей силы, поступающей на рынок труда и покидающей его, свидетельствуют о том, что после обширной реструктуризации в ходе переходного периода отмечалась общая стабилизация текучести рабочей силы с конца 90-х годов и в некоторых странах даже некоторое ее снижение.¹⁵ Это соответствует фазе укрепления предприятия и его развития в странах ЕС-12 (диаграмма 3.4). Потоки работников на рабочие места и количество работников, покинувших их, сократились, что свидетельствует о том, что предприятия реже прибегали к коллективным увольнениям, но по-прежнему были неспособны до самого последнего времени создавать новые рабочие места. Как следствие, результативность в сфере занятости оставалась низкой, ситуация несколько стала выправляться лишь в последние годы.

В экономически развитых странах текучесть рабочей силы, как правило, повышается в периоды экономического роста по мере того, как в результате создания новых предприятий и их расширения появляются новые рабочие места, привлекающие новые силы на рынок труда и расширяющие возможности трудоустройства безработных. В то же время, поскольку, по экономическим причинам, уменьшается количество увольнений, растущее число рабочих мест более активно побуждает людей добровольно менять свои рабочие места. В отличие от этого, в периоды экономического спада предприятия стремятся сокращать издержки путем сокращения набора новых кадров и прибегают к увольнениям, однако последующий резкий спад добровольной мобильности более чем покрывает рост числа увольнений. Поэтому, в значительной степени по причинам роста предложения, текучесть рабочей силы, как правило, приобретает циклический характер (Boeri, 1995). Тем не менее, такая схема, как представляется, была полностью изменена в странах Центральной и Восточной Европы, в которых в ходе обследований, проведенных МБТ (Cazes and Nešporová,

¹⁵ Текучесть рабочей силы означает общее число всех случаев приема на работу и всех увольнений в течение конкретного года, поделенное на уровень занятости за этот год.

2003 and 2007), было выявлено контрциклическое поведение с точки зрения текучести рабочей силы в течение 90-х годов. Иными словами, текучесть рабочей силы снижалась, когда повышались объемы производства, и возрастали периоды спада. Это подтверждается пересмотренными расчетами в отношении периода 2000-05 годов.¹⁶ Кроме того, хотя высокая экономическая эффективность до последнего времени не была преобразована в создание большего числа рабочих мест, она привела к снижению уровня безработицы. Такая контрциклическая тенденция может частично быть объяснена тем фактом, что спрос на рабочую силу в течение длительного периода времени был низким, а также нежеланием работников покидать свои рабочие места и переходить на новую работу даже во время экономического подъема по причине своих опасений относительно нестабильности новых рабочих мест и значительной потери доходов при безработице, поскольку размеры пособий остаются низкими, а меры по активизации рынка труда весьма ограниченными.¹⁷ Ощущаемая нестабильность положения работников в этих странах, что подтверждается рядом европейских обследований (Cornelißen, 2007), замедляет процесс перемещения рабочей силы на более продуктивные рабочие места, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на производительности труда и экономическом росте.

В 2006 году средний срок пребывания на рабочем месте¹⁸ в странах ЕС-15 составлял 11 лет по сравнению лишь с 9,8 года в новых государствах-членах ЕС из числа стран Центральной и Восточной Европы (за исключением Болгарии и Румынии). Отмечались глубокие различия между странами Балтии (в которых в 2006 г. отмечались самые низкие показатели средних сроков пребывания на рабочем месте) и Словенией и Грецией (13,1 года в 2006 г.). Данные, касающиеся распределения занятости по категориям сроков пребывания на рабочем месте, и, в частности, отношение числа работников с длительными сроками пребывания на рабочем месте (более десяти лет) к числу лиц, которые занимали свои рабочие места непродолжительное время (менее одного года), подтверждают высокую степень неоднородности ситуации в странах ЕС-27: отмечаются существенные различия в Польше и Словении, а также в Бельгии, Франции, Греции и Италии, где соотношение между длительными и короткими сроками занятия рабочего места составляет приблизительно от четырех до пяти, при этом рынки труда не столь сегментированы в Дании и Нидерландах (в которых, соответственно, это соотношение составляет 1,38 и 1,25).

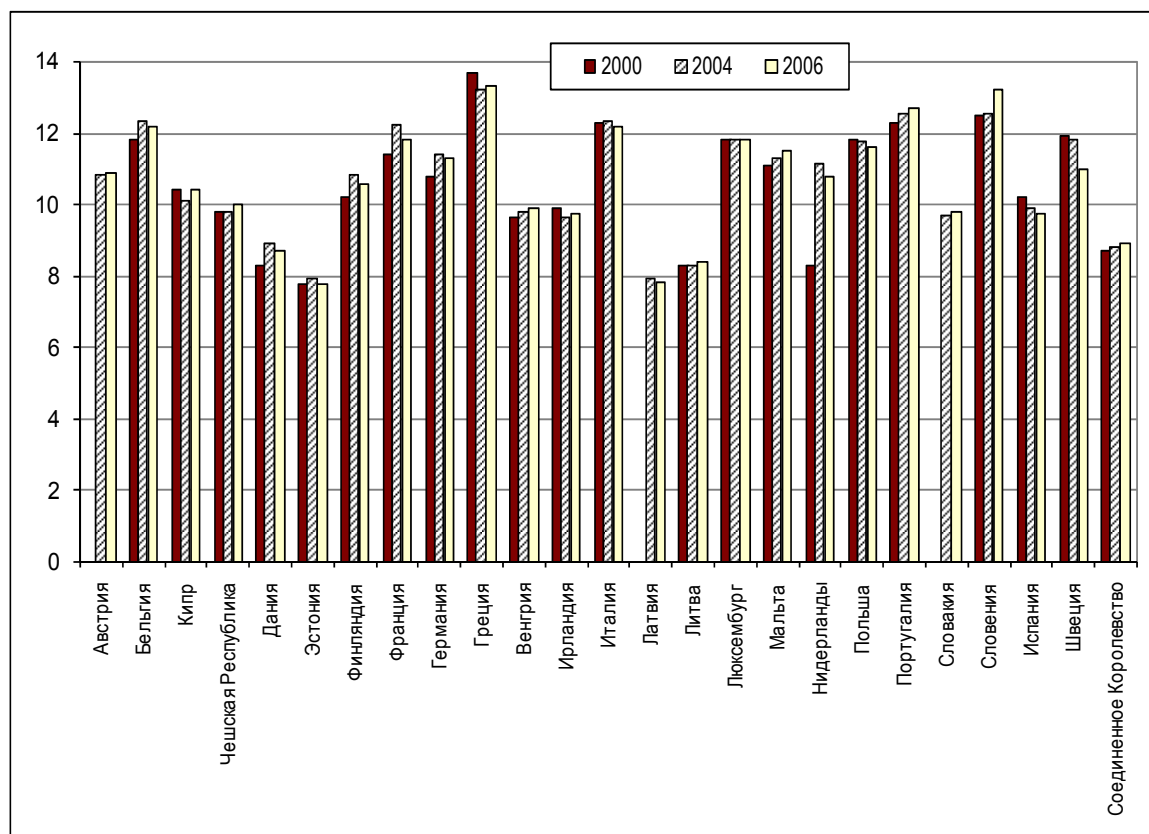
В период 2000-06 годов средние сроки пребывания на рабочем месте сократились в Польше, Испании и Швеции, но увеличились или оставались без изменения во всех других странах. Поэтому свидетельство стабильности рабочих мест (при несколько возрастающей тенденции) за последние годы не дает оснований говорить о наличии ситуации, а также не подтверждает идею об общем росте нестабильности занятости в странах ЕС-27. При том, что средние сроки пребывания на рабочем месте, как правило, возрастают, отмечались некоторые изменения, в том числе сокращение этих сроков для мужчин и их возрастание для женщин. Тем не менее, эти схемы следует интерпретировать осмотрительно, поскольку совокупные тенденции, с точки зрения продолжительности пребывания на рабочем месте, могут также отражать изменения с точки зрения участия на рынке труда и демографического состава рабочей силы, равно как и циклических экономических колебаний. Например, вероятно, происходят изменения на обоих полюсах возрастной структуры населения, при этом средняя продолжительность пребывания на рабочем месте сокращается для молодежи и пожилых работников, но возрастает для работников зрелого возраста (в возрасте 25-49 лет) (Auer and Cazes, 2003).

¹⁶ Коэффициенты корреляции текучести рабочей силы к ВВП и уровню занятости имеют негативный характер за исключением Венгрии и Болгарии (Cazes and Nešporová, 2007).

¹⁷ Это подтверждается сильной корреляцией между экономическим циклом и данными о потоках на рынке труда, включая переход от занятости к безработице или экономической неактивности в большинстве стран Центральной и Восточной Европы, рассмотренных С. Казес и А. Неспоровой в той же публикации.

¹⁸ Определяется как продолжительность времени, в течение которого в настоящее время занятые лица проработали на своего настоящего работодателя.

Диаграмма 3.5. Средние сроки пребывания на рабочем месте (в годах)



Источник: Евростат.

3.3. Законодательство в области обеспечения занятости: общая тенденция к либерализации

Сегодня представляется необходимым проанализировать вопрос о том, оказали ли изменения последнего времени в ЗОЗ воздействие на эффективность рынка труда в соответствующих странах, главным образом, с точки зрения реформ тех норм, которые регулируют несправедливые увольнения, прекращение трудовых отношений по экономическим причинам, выплату выходных пособий, сроки уведомлений и другие административные процедуры. Многие эмпирические данные о потенциально негативных последствиях строгого применения ЗОЗ, действующего в странах Западной Европы, были подтверждены ОЭСР и Европейской комиссией, которые использовали показатели по ЗОЗ, опираясь на методологию ОЭСР (ОЭСР, 2004 г.; и Европейская комиссия, 2006 г.). Ниже рассматриваются различные аспекты ЗОЗ (в отношении как постоянных, так и временных контрактов, а также коллективных увольнений), поскольку они затрагивают страны ЕС-10, СНГ и Западных Балкан.

Показатели до 2003 года в отношении стран ЕС-15 свидетельствуют о значительных расхождениях между странами с точки зрения их ЗОЗ: законодательство Дании, Ирландии и Соединенного Королевства отличается чрезмерной либеральностью, а законодательство Португалии и Испании – умеренной строгостью. В период с конца 90-х годов и по 2003 год в странах ЕС-15 проявлялась некоторая тенденция к либерализации, хотя на этот процесс, главным образом, оказали воздействие глубокие реформы законодательства в Греции и Италии. Аналогичная разнородность проявляется и в нормативном регулировании вопроса о бессрочных и временных контрактах, а также коллективных увольнениях.

Таблица 3.1. Индекс ЗОЗ* для стран ЕС-15

Страна	Конец 90-х гг.	2003 г.				Страна	Конец 90-х гг.	2003 г.			
		303	Постоянные контракты	Временные контракты	Коллективные увольнения			303	Постоянные контракты	Временные контракты	Коллективные увольнения
Австрия	2,4	2,4	1,5	3,3	2,2	Италия	3,1	1,8	2,1	4,9	2,4
Бельгия	2,5	1,7	2,6	4,1	2,5	Нидерланды	2,3	3,1	1,2	3,0	2,3
Дания	1,8	1,5	1,4	3,9	1,8	Португалия	3,7	4,3	2,8	3,6	3,5
Финляндия	2,2	2,2	1,9	2,6	2,1	Испания	3,0	2,6	3,5	3,1	3,1
Франция	2,8	2,5	3,6	2,1	2,9	Швеция	2,6	2,9	1,6	4,5	2,6
Германия	2,6	2,7	1,8	3,8	2,5	Соединенное Королевство	1,0	1,1	0,4	2,9	1,1
Греция	3,5	2,4	3,3	3,3	2,9	ЕС-15**	2,5	2,3	2,0	3,4	2,4
Ирландия	1,2	1,6	0,6	2,4	1,3						

* Индекс строгости ЗОЗ варьируется в пределах от 0 для полностью либеральных видов ЗОЗ до 6 для полностью рестриктивных видов ЗОЗ. Это относится к общим индексам ЗОЗ, а также к индексам, измеряющим строгость нормативного регулирования постоянных контрактов (бессрочных контрактов), временных контрактов и коллективных увольнений.

** Без учета Люксембурга.

Источник: ОЭСР, 2004 г.

Изменения трудового законодательства в странах ЕС-10, безусловно, были инспирированы преобразованием трудового законодательства в экономически развитых государствах и, главным образом, в странах ЕС-15. К концу 90-х годов, главным образом, все страны Центральной и Восточной Европы внесли поправки в свои трудовые кодексы в ответ на жалобы, поступавшие от работодателей относительно чрезвычайной строгости соответствующих трудовых законодательных норм. Эта тенденция к либерализации ЗОЗ продолжалась после 2000 года. Проведенный в 2003 году подробный анализ ЗОЗ позволил вскрыть, что страны ЕС-10 обладают более либеральными основами ЗОЗ, чем страны ЕС-15 (для сравнения см. таблицы 3.1 и 3.2). По сравнению со странами ЕС-15, страны ЕС-10 по-прежнему применяют несколько более строгое нормативное регулирование постоянных контрактов, но существенно более либеральное нормативное регулирование в отношении временных контрактов.

Таблица 3.2. Индекс ЗОЗ для стран ЕС-10

Страна	Конец 90-х гг.	2003 г.			Страна	Конец 90-х гг.	2003 г.			303	
		303	Постоянные контракты	Временные контракты			Коллективные увольнения	303	Постоянные контракты		Временные контракты
Болгария	2,8	2,1	0,9	4,1	2,0	Польша	2,0	2,0	1,8	3,3	2,1
Чешская Республика	2,2	3,0	0,3	2,6	2,2	Словакия	2,3	2,9	0,3	3,0	1,8
Эстония	2,4	2,7	1,3	4,0	2,3	Словения	3,3	2,7	1,8	3,3	2,4
Венгрия	1,8	2,1	0,4	3,4	1,6	ЕС-10*	2,4	2,6	1,2	3,4	2,1
Литва	н/д	2,9	2,4	3,6	2,8						

* Без учета Румынии и Латвии.

Источник: Расчеты МБТ на основе методологии ОЭСР.

Тенденция к дальнейшей либерализации ЗОЗ проявлялась даже более наглядно в странах, не являющихся членами ЕС (таблица 3.3). Несмотря на то что существуют существенные национальные различия, основы ЗОЗ в этих странах, как правило, носят более ограничительный характер, чем в странах ЕС-10, однако в странах ЕС-15 они более либеральны. В целом, основы ЗОЗ, как правило, носят более ограничительный характер в западно-балканских странах и в Республике Молдова, при этом в настоящее время в странах СНГ они аналогичны или даже более либеральны, чем в странах ЕС-15.

Таблица 3.3. Индекс ЗОЗ для стран, не являющихся членами ЕС

Страна	Конец 90-х гг.	2003			Страна	Конец 90-х гг.*	2003			ЗОЗ	303
		Постоянные контракты	Временные контракты	Коллективные увольнения			Постоянные контракты	Временные контракты	Коллективные увольнения		
Албания	2,6	1,8	1,9	3,4	2,1	Республика Молдова	н/д	4,5	1,3	0,4	2,5
Азербайджан	н/д	3,2	1,8	0,6	2,2	Черногория	2,9	2,6	1,1	3,8	2,2
Босния и Герцеговина	3,2	2,0	2,9	3,3	2,6	Российская Федерация	3,2	3,2	0,8	1,9	1,9
Хорватия	3,6	2,7	2,8	2,5	2,7	Сербия	2,9	2,0	1,9	3,6	2,2
Казахстан	н/д	2,7	0,9	0,0	1,5	Украина	2,3	3,8	1,8	0,0	2,3
Бывшая югославская Республика Македония	2,8	2,1	3,8	3,8	3,1	В среднем по странам, не являющимся членами ЕС	2,9	2,8	1,9	2,1	2,3

* Данные по отдельным странам, даже хотя они и не следуют той же методологии ОЭСР, были рассчитаны разными экспертами и могут дать несколько отличные результаты по указанным двум периодам времени.

Источник: Расчеты МБТ и М. Мичевской (2004 г.) на основе методологии ОЭСР.

Анализ отдельных элементов совокупного индекса ЗОЗ показывает, что более полная защита кадровых работников, имеющих бессрочные контракты, является общей особенностью стран СНГ, тогда как страны Юго-Восточной Европы, как правило, предоставляют постоянным работникам более слабую защиту, чем в странах ЕС-10. В отличие от этого, нормативное регулирование временных контрактов, в целом, носит более ограничительный характер на Западных Балканах и в странах СНГ, где трудовое законодательство до сих пор не претерпело коренных изменений (таких как Азербайджан и Украина), тогда как оно весьма либерально в ЕС-10, Казахстане, Республике Молдова, Черногории и Российской Федерации.¹⁹ Однако отмечаются глубокие различия между странами с точки зрения нормативно-правового регулирования коллективных увольнений, поскольку законодательство в странах СНГ, как правило, не включает концепцию коллективных увольнений, либо же нормативные принципы в этом отношении были существенно ослаблены.

Острой проблемой в большинстве стран Юго-Восточной Европы и СНГ и, в некоторой степени, в странах ЕС-10, несмотря на улучшение ситуации в этих странах последнее время, является низкая степень контроля за исполнением трудового законодательства. Как признается в исследовании Всемирного банка (Rutkowski et al., 2005), гибкость рынка труда в странах СНГ (и в странах Юго-Восточной Европы), главным образом, основывается на «гибком» обеспечении исполнения норм ЗОЗ, особенно на мелких фирмах. Даже крупные компании, в которых вероятность соблюдения законодательства несколько выше, часто прибегают к услугам мелких фирм, выступающих в качестве гибких поставщиков рабочей силы, тем самым избегая затрат, связанных с прекращением трудовых отношений.

В странах СНГ используются также два других средства корректировки трудовых затрат в ответ на экономические изменения: гибкие графики рабочего времени в виде административных отпусков без содержания (или с частичной компенсацией) и более короткая

¹⁹ Хотя новый Трудовой кодекс Российской Федерации содержит более либеральные нормативные положения, касающиеся временных трудовых договоров, расширяющие возможности их применения, в 2004 г. Верховный суд издал специальное постановление, запрещающее более либеральную интерпретацию этого раздела Трудового кодекса и предусматривающее более ограничительное использование временных трудовых договоров. Срочные трудовые договоры (контракты), в том случае если они заключены на незаконных основаниях, должны рассматриваться как бессрочные, и российские суды обычно выносят решения по всем искам, касающимся трудовых договоров, в пользу наемных работников. По этой причине, в ходе специального обследования, проведенного в отношении управляющих 900 промышленных фирм и посвященного изменениям, внесенным в новый Трудовой кодекс, не было обнаружено никакого существенного воздействия на их поведение на рынке труда (Gimpelson, 2007).

продолжительность рабочего времени в сочетании с гибкой заработной платой. Исключительная эластичность заработной платы в сторону понижения достигается посредством невыплаты заработной платы в периоды экономического спада, а также благодаря особенностям механизма установления заработной платы, который привязывается к чрезвычайно низкому национальному прожиточному уровню, когда оплата труда тесно увязывается с финансовым положением предприятия. Этим объясняется, почему уровни безработицы оставались столь высокими во время экономического переходного периода и во время более позднего экономического спада, тогда как рост занятости, хотя он и восстанавливался весьма быстрыми темпами благодаря оживлению экономики, оставался относительно низким по сравнению со стремительными темпами роста ВВП. Хотя эта модель адаптации помогает избежать массовой безработицы, и работники могут сохранять свои связи с формальным рынком труда и системами социального обеспечения, она ведет к задержкам в структурной реорганизации предприятий, что тем самым сказывается на снижении производительности и конкурентоспособности предприятий, а также приводит к более низкой средней заработной плате, что становится для работников стимулом изыскивать пути получения дополнительных доходов в неформальной экономике (Gimpelson, 2007).

Сопоставление индексов ЗОЗ и показателей участия на рынке труда, занятости и безработицы, по-видимому, дает основания говорить о том, что возросли уровни участия и занятости и снизились уровни безработицы в условиях, когда основы ЗОЗ приобретали более либеральный характер во всех странах ЕС как в конце 90-х годов, так и в 2003 году. Однако коррелятивные связи со статистической точки зрения не имеют большого значения. Аналогичным образом, сокращение масштабов временной занятости и самозанятости, по-видимому, ассоциируется с более широкой либерализацией ЗОЗ, а рост занятости на условиях неполного рабочего времени – с более низким индексом ЗОЗ. Но, опять-таки, ни одна из этих коррелятивных связей не имеет большого значения с точки зрения статистики. Иными словами, воздействие реформ в области трудового законодательства на эффективность рынка труда и на распространенность нетрадиционных форм занятости значительно менее ощутимо, чем либеральные экономисты стремятся утверждать; на развитие ситуации в области рынка труда оказывают более существенное воздействие другие факторы.

3.4. Имеют ли значение институты рынка труда?

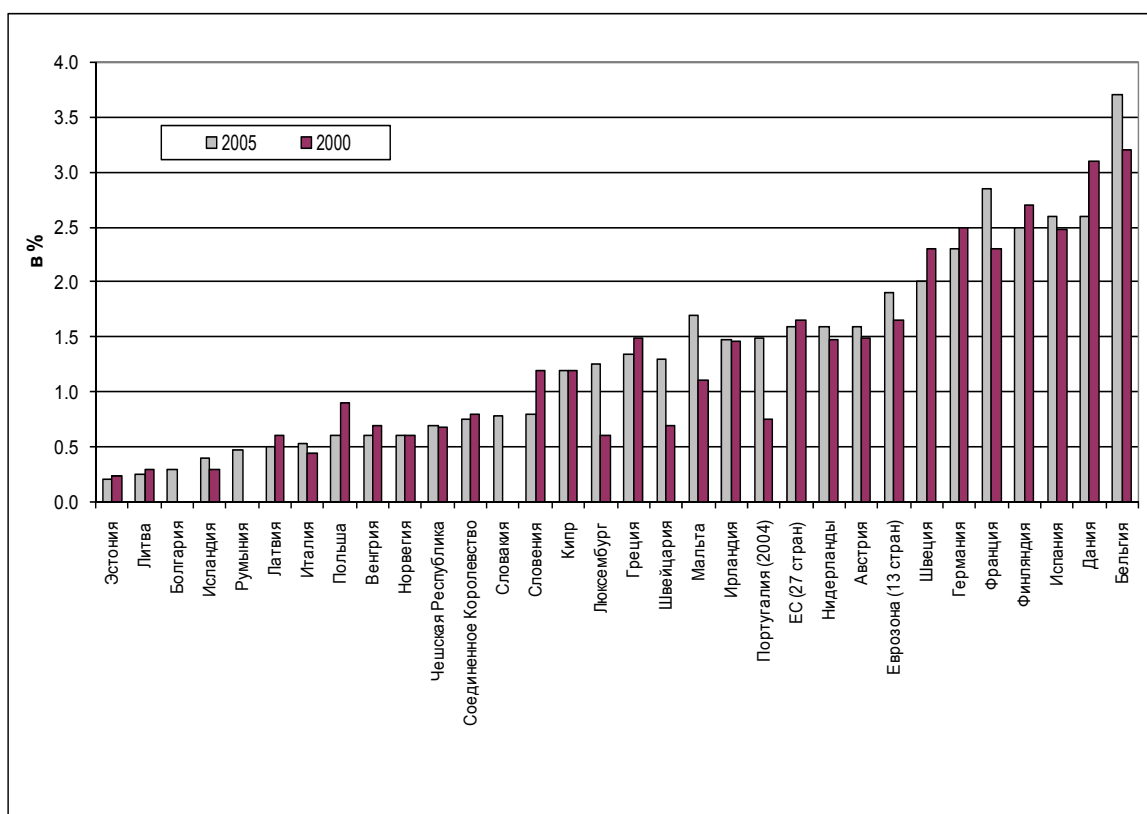
Нет недостатка в исследованиях, проведенных по вопросу о воздействии институтов рынка труда на результативность рынка труда, при этом большинство из этих исследований было посвящено ОЭСР и странам ЕС-15. В различных исследованиях анализировались как межстрановые, так и равновременные параметры, но при этом не было получено убедительных результатов. Анализ, проведенный Европейской комиссией (2006а) и ОЭСР (2004 г.), дает основания предположить, что нет возможности подтвердить степень воздействия строгого ЗОЗ на совокупный показатель безработицы, но что отдельные группы, сталкивающиеся с проблемами на рынке труда, такие как молодежь, женщины, пожилые работники и длительно безработные лица, действительно, могут испытывать на себе их отрицательные последствия. Применение временных контрактов с низкими уровнями защиты, на которые соглашаются женщины и молодежь, имеющие ограниченные перспективы получения более стабильных рабочих мест, может стимулироваться благодаря ужесточению ЗОЗ. Однако обследования, проведенные МОТ по странам ЕС-15 и ЕС-12, не подтверждают статистически важной корреляции между строгостью ЗОЗ и уровнями безработицы или временной занятости.

Сопоставление институциональных и политических параметров в странах ЕС-15 свидетельствует о том, что страны со сбалансированными системами с точки зрения сочетания принципов гибкости в сфере занятости и социальной безопасности, такие как Дания и Нидерланды, также добились выдающихся экономических и социальных результатов, а также успехов в области организации рынка труда. Это, по-видимому, подтверждает надежду Европейской комиссии на решение проблем рынка труда в соответствии с принципами

флексекьюрити и означает, что флексекьюрити является перспективным инструментом по обеспечению достойного труда. Тем не менее, необходим дальнейший анализ того, в какой мере такие результаты стали возможными вследствие применения специальных институциональных пакетов мер на основе принципов флексекьюрити и учета страновых особенностей.

В странах ЕС-12 наблюдались важные сдвиги в деятельности институтов рынка труда и соответствующей политике. Снизился уровень защиты на рабочих местах не только по причине того, что прекращение трудовых отношений подчинено более либеральным правовым нормам, но также и в силу снижения уровней объединения в профсоюзы и сужения сферы охвата коллективных договоров. Однако гарантии занятости вне рабочих мест постепенно укреплялись в большинстве стран ЕС-12, даже несмотря на то, что расходы на политику на рынке труда по-прежнему значительно ниже тех, которые отмечаются в странах ЕС-15 (диаграмма 3.6). Это объясняется большей эффективностью государственных служб занятости и усовершенствованием процесса разработки пассивной и активной политики на рынке труда и расширением к ней доступа незащищенным группам. Несмотря на то, что расходы на политику на рынке труда несколько снизились во всех странах Европейского союза в период 2000-05 годов, снижение уровня безработицы означало, что издержки на проведение политики на рынке труда, в действительности, возросли на каждый 1% уровня безработицы.

Диаграмма 3.6. Расходы на активную и пассивную политику на рынке труда



Примечание: Страны ЕС-27: в 2000 г. Без Болгарии и Румынии.

Источник: Евростат.

Данные, относящиеся к концу 90-х годов, свидетельствуют о том, что активная политика на рынке труда и коллективные переговоры оказали существенное воздействие на расширение занятости и снижение уровня совокупных показателей длительной безработицы и безработицы молодежи (Cazes and Nešporová, 2003). В отличие от этого, уровни безработицы, как правило, возрастали с ростом налогов на фонд заработной платы. Вместе с тем, хотя уровни занятости и трудовой деятельности возрастали в странах ОЭСР по мере того, как ЗОЗ приобретало более либеральный характер, представляется, что страны Центральной и Восточной Европы сталкивались с противоположной тенденцией. В качестве причин можно было бы указать на частое несоблюдение положений трудового законодательства и на наличие крупного неформального сектора в этих странах. Если бы в этих странах ЗОЗ носил более строгий характер или строже осуществлялся контроль за его соблюдением, то работодатели вынуждены были бы подчиниться и предлагать работникам постоянные трудовые договоры, а не временные контракты или вовсе не предлагать никаких контрактов, в результате чего расширилась бы формальная занятость и уровни трудового участия и снизилась неформальная занятость.

Выводы, сделанные в отношении 2003 года, показывают иную картину. Во-первых, между новыми государствами-членами ЕС и странами ОЭСР не было выявлено никаких различий с точки зрения факторов, объясняющих степень участия на рынке труда, а также уровни занятости и безработицы. Негативная корреляционная связь, выявленная в 90-х годах между ЗОЗ и занятостью и участием на рынке труда в двух указанных субрегионах, становится статистически не значимой. Это, как представляется, указывает на общее сближение, наблюдаемое в новых странах-членах ЕС, по мере того как их институты рынка труда становятся более зрелыми, в частности, вследствие практически завершившегося процесса законодательных изменений, которые требовались для их вступления в ЕС, а также по причине более строгого соблюдения законодательства. На них также все большее влияние оказывала ЕСЗ и ее роль в координации национальных планов действий в области занятости. Существенное воздействие охвата коллективными переговорами на уровень участия на рынке труда, занятость и безработицу, выявленные в 90-х годах в отношении стран ОЭСР и стран Центральной и Восточной Европы, исчезло в 2003 году. Однако более высокая концентрация профсоюзов соотносилась с ростом безработицы среди молодежи и с длительной безработицей. По сравнению с концом 90-х годов позитивный эффект активной политики на рынке труда еще более усилился с точки зрения содействия экономической деятельности и занятости, а также сокращения общей безработицы, безработицы среди молодежи и длительной безработицы. В противовес этому, высокие налоги на фонд заработной платы, как представляется, вели к росту безработицы и к снижению уровня участия на рынке труда и занятости. Аналитические данные, по всей видимости, указывают на то, что получение пособий по безработице в течение более длительного периода оказывает негативное воздействие: сокращает масштабы экономической деятельности и занятости и приводит к росту безработицы среди молодежи и к длительной безработице. Это отражает значительные трудности в сфере трудоустройства молодежи, не имеющей производственного опыта, и низкоквалифицированных работников, вынужденных жить на пособие по безработице как можно дольше даже притом, что многие из них, возможно, пассивно ищут работу и поэтому остаются экономически неактивными лицами.

3.5. Заключение в области политики

В странах ЕС-15 больше внимания уделялось поискам более эффективного сочетания принципов гибкости в сфере занятости и социальной безопасности как неизбежных средств повышения конкурентоспособности при сохранении европейской социальной модели. Однако анализ, осуществленный МОТ, подтвердил также важность подхода на основе концепции флексебюрити для новых государств-членов ЕС, равно как и для стран, не входящих в ЕС, в которых высокие уровни гибкости в настоящее время сочетаются с низкой стабильностью занятости.

Надлежащее сочетание гибкости и социальной безопасности имеет свои особенности в каждой стране в зависимости от национальных традиций в области права и ведения коллективных переговоров, потенциала и опыта социальных партнеров, уровня развития институтов рынка труда, а также политической воли выделять ресурсы для проведения мер в области политики. Тем не менее, даже с учетом этих национальных различий, по-видимому, можно сделать некоторые однозначные заключения в области политики.

Определение и регулирование трудового правоотношения остается центральной темой дискуссий по вопросам флексеkjюрити. В недавно принятой Рекомендации 2006 года о трудовом правоотношении (198) государствам-членам предлагается проводить национальную политику, направленную на защиту работников в рамках трудового правоотношения. Проводя соответствующие меры, страны должны пересматривать и, при необходимости, адаптировать соответствующие законодательные и нормативные правовые положения, с тем чтобы гарантировать действенную защиту всех работников, выполняющих работу в рамках трудового правоотношения посредством мер, применимых ко всем формам контрактных договоренностей, включая те из них, которые предполагают наличие нескольких сторон, и вести борьбу со скрытыми формами трудовых отношений. В Рекомендации 196 предусмотрено также указание, обеспечивающее выявление существования трудового правоотношения, а также касающееся мониторинга соблюдения. Другой чрезвычайно важной международной нормой является Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181), в которой государствам-членам предлагается в соответствии со своими законодательством и практикой предпринимать необходимые меры по обеспечению адекватной защиты работников, нанимаемых частными агентствами занятости с точки зрения свободы объединения и ведения коллективных переговоров, минимальной заработной платы, условий труда, социальных пособий и доступа к профессиональной подготовке.

Анализ основных институтов рынка труда и соответствующей политики, а также их последствий для повышения эффективности рынка труда показывает, что, в целом, трудовое законодательство уже приобрело весьма либеральный характер, хотя не снят еще с повестки дня вопрос о том, могут ли отдельные его положения вести к дальнейшей сегментации рынка труда в ущерб менее конкурентоспособным категориям работников. Важным вызовом по-прежнему остается должное обеспечение соблюдения законодательства особенно в странах ЕС-12, Юго-Восточной Европы и СНГ. В этих странах некоторые вопросы, связанные с защитой рабочих мест и содействием занятости, которые, помимо прочего, являются базовыми аспектами, охватываемыми законодательством, могут быть эффективно решены в ходе коллективных переговоров, как это делается в странах ЕС-15, хотя это и потребует укрепления социального диалога, особенно на отраслевом и региональном уровнях. Высокие налоги на фонд заработной платы, несмотря на их незначительное снижение в последнее время во многих странах, являются важным фактором, оказывающим неблагоприятное влияние на функционирование рынка труда и на неформальный характер занятости. Поэтому следует рассмотреть вопрос об их дальнейшем снижении путем частичного перенесения бремени социальных расходов на систему общих налогов, улучшения процесса сбора налогов и обеспечения сохранения налоговой системой своего прогрессивного характера.

Другим фактором, который негативно сказывается на функционировании рынка труда, является продолжительность выплаты пособий по безработице. Хотя может показаться, что эта проблема требует применения более жестких правил в отношении систем страхования по безработице особенно для уязвимых групп, основная проблема в большинстве стран заключается не столько в щедрости пособий по безработице (которые являются низкими в странах Центральной и Восточной Европы по сравнению со странами ЕС-15), сколько в отсутствии возможностей трудоустройства для менее конкурентоспособных работников. Поэтому решение следует искать в стратегии активизации, когда государственные службы занятости уделяли бы значительно более пристальное внимание лицам, сталкивающимся с проблемами, выясняли их конкретные трудности и преодолевали их посредством индивидуальных планов занятости и проведения эффективной политики в сфере рынка труда. В

странах, не входящих в ЕС, необходимо восстановить и усилить потенциал министерств труда и государственных служб занятости, с тем чтобы обеспечить доступные и эффективные услуги в области посредничества при трудоустройстве и осуществлять программы на рынке труда.

Как указывалось выше, ускорение темпов инновации продуктов и процессов на уровне предприятия и частая внутренняя реорганизация в целях сохранения конкурентоспособности предприятия требуют наличия способной к адаптации рабочей силы, стремящейся к прохождению производственного обучения и имеющей доступ к нему. Задача заключается в том, чтобы развивать системы скоординированной профессиональной подготовки и производственного обучения, которые надлежащим образом удовлетворяли бы потребности предприятий, в том числе малых предприятий и работников. В то же время готовность работников активно участвовать в процессе производственного обучения и помогать своим предприятиям становиться более конкурентоспособными зависит не только от их удовлетворенности качеством своих рабочих мест, но и от их уровня повседневной жизни. В первую очередь, для малых предприятий конкурентоспособность зависит также от их взаимосвязей с другими предприятиями и учреждениями на местах. Особая проблема, с которой сталкиваются малые предприятия – небольшие масштабы – может быть решена на местном уровне благодаря содействию деятельности коллективных учреждений, созданию сетей обучения кадров между фирмами, а также совместным механизмам распределения затрат. Экономические и социальные затраты могут быть интегрированы посредством государственно-частных партнерств в целях повышения конкурентоспособности и уровня флексекурности, и они могут производиться либо за пределами, либо в рамках предприятий, с тем чтобы непосредственно содействовать решению вопросов производительности, конкурентоспособности и качества рабочих мест.

Стратегия развития людских ресурсов и активизации занятости в сочетании с достаточной поддержкой с точки зрения размеров доходов в интересах лиц, активно занимающихся поиском работы, а также лиц, временно не имеющих возможностей трудиться, может быть весьма дорогостоящей. Даже если имеющиеся в настоящее время средства использовались бы наиболее эффективным образом, то их оказалось бы недостаточно. Необходимо изыскивать дополнительные ресурсы, особенно в странах с высоким уровнем безработицы, в которых важнейшей задачей с точки зрения политики в сфере занятости является решение проблемы низкого воздействия экономического роста на уровень занятости. Необходимо прилагать все усилия к тому, чтобы перевести экономический рост в плоскость создания достаточного числа рабочих мест высокого качества. Это требует проведения продуманной и сбалансированной макроэкономической политики, стимулирующей устойчивое экономическое развитие посредством мер, касающихся предложения и спроса в экономике. Поэтому макроэкономическая политика должна включать цели в сфере занятости и оказывать содействие созданию большего числа рабочих мест более высокого качества и расширению хороших возможностей трудоустройства для всех, например, посредством осуществления дополнительных инвестиций в сферу образования и профессиональной подготовки, а также проведения эффективной политики на рынке труда.

Определение национальной политики в сфере занятости и социальной политики – общая задача социальных партнеров: работодатели, профсоюзы и правительства – все заинтересованы в этом. Правительства совместно с работодателями и профсоюзами должны договориться относительно проведения обширной и инклюзивной стратегии социального и экономического развития в соответствии с предначертаниями Лиссабонской стратегии ЕС и Программы достойного труда МОТ. Это чрезвычайно важно в то время, когда усиливается неопределенность на финансовых рынках, в результате чего растут опасения экономического спада даже среди работников. Как и в финансовом секторе, ослабление правовых норм, касающихся занятости, можно приветствовать лишь до определенной степени. После превышения этой степени рост гибкости оказывает вредоносное воздействие не только на людей, но и на всю экономику. Это показывает, что устойчивое равновесие между гибкостью в сфере занятости и социальной безопасностью, возможно, требуется не только на рынке труда, но и вне его.

Участники, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- Совокупность общих принципов флексеkjюрити, разработанных Европейской комиссией, включает широкий круг программных областей, которые образуют основу соглашения между европейскими социальными партнерами. Эти общие принципы соответствуют принципам достойного труда: поэтому, в идеальном случае, они должны создать основу для обсуждения необходимых изменений в области политики в государствах-членах ЕС, а также в странах, на которые распространяется политика ЕС. Другой пакет предложений известен как «пути обеспечения флексеkjюрити»; в нем учитываются различия между странами. Однако носят ли эти две совокупности принципов достаточно специфичный характер, чтобы можно было создать заслуживающие доверие и надежные основы социальной безопасности на рынке труда? Этот вопрос следует также рассматривать с учетом опасений некоторых заинтересованных сторон в отношении того, что политика в области обеспечения флексеkjюрити является осуществлением «другими средствами» мер, направленных на повышение гибкости рынка труда.
- Каким образом социальный диалог и переговоры между социальными партнерами могут дать возможность предприятиям лучше адаптироваться к изменяющейся экономической среде и в то же время преодолевать растущую объективную и субъективную нестабильность занятости, ассоциируемую с новыми формами трудовых договоров (контрактов) (или отсутствием таковых), что может оказать отрицательное воздействие на производительность труда? Каким образом можно увеличить объем инвестиций в сферу образования и профессиональной подготовки, а также активизировать политику на рынке труда в пределах ограниченных государственных бюджетов?

4. Качество трудовой жизни

Заработная плата и продолжительность рабочего времени являются ключевыми параметрами качества рабочего места, как это было продемонстрировано в ходе недавних оживленных и часто чрезмерно эмоциональных дискуссий по вопросам политики в сфере оплаты труда (см. Главу 6) и продолжительности рабочего времени в контексте предлагаемых поправок к Директиве ЕС о рабочем времени (Директива Совета 93/104/ЕС).²⁰ Однако в последнее время совмещение наемного труда с семейной жизнью и обязанностями по уходу также стали все шире признаваться как важные элементы обеспечения качества трудовой жизни. Растущее стимулируемое политическими средствами участие женщин на рынке труда, интенсификация труда, старение населения и изменяющиеся структуры семьи привели к серьезным трениям между производственными и семейными обязанностями в странах всего региона, что требует проведения эффективной политики по совмещению производственных и семейных обязанностей.²¹ Неспособность внедрять такие меры чревата негативными последствиями для рынков труда, размеров доходов и уровней бедности, конкурентоспособности и гендерного равенства, поскольку женщины продолжают нести на себе основное бремя семейных обязанностей.

Заработная плата, продолжительность рабочего времени, охрана материнства, безопасность и гигиена труда и совмещение производственных и семейных обязанностей являются взаимосвязанными проявлениями качества трудовой жизни: например, некоторые уровни или системы заработной платы могут привести к большей продолжительности рабочего времени, снижению производительности труда и к производственным травмам и несчастным случаям. Эти проблемы, в свою очередь, могут иметь последствия для защиты беременных трудящихся женщин и вести к сокращению времени, которое работники посвящают своим семьям и выполнению своих общественных обязанностей. Поэтому необходимо помнить об этих взаимосвязях и разработать комплексный и согласованный подход в области политики и одновременно учитывать особенности всех аспектов продуктивных и качественных рабочих мест.

4.1. Работа и семья

Работники во всех странах региона сталкиваются с аналогичными вызовами, связанными с совмещением трудовых и семейных обязанностей. Ширится признание важности проведения политики по совмещению производственных и семейных обязанностей в целях обеспечения качественной занятости и отдельных базовых политических норм, таких как

²⁰ Начиная с 2003 г., ЕС включился в длительный и мучительный процесс внесения поправок к Директиве, который характеризовался напряженностью в силу необходимости сохранения гибкости в организации рабочего времени и потребности обеспечивать здоровые условия труда и безопасность для работников. В июне 2008 г. Совет по занятости, социальной политике, здравоохранению и делам потребителей достигнул политических договоренностей относительно количества поправок к указанной Директиве, которая впоследствии была принята Советом и направлена на рассмотрение Европейского парламента во втором чтении, которое должно состояться к концу 2008 г.

²¹ Политика в интересах всей семьи может быть определена как «политика, способствующая совмещению трудовой и семейной жизни, обеспечивающая семьи адекватными ресурсами, содействующая развитию детей, облегчающая выбор родителей между работой и уходом за членами семьи, а также стимулирующая гендерное равенство в области занятости».

охрана материнства. Социальные партнеры также обращают большее внимание вопросам, связанным с работой и семьей.²² В отдельных секторах рабочие места, учитывающие семейные обязанности работников, являются фактором конкурентоспособности предприятия и проведения стратегии в сфере людских ресурсов. Поэтому в последние годы возросла восприимчивость работодателей к режимам рабочего времени, учитывающим семейные обязанности работников, при этом профсоюзы также уделяют все возрастающее внимание этим вопросам в ответ на тенденции, проявляющиеся на рынке труда, и на потребности работников.

Несмотря на то, что проблемы совмещения трудовой и семейной жизни во многих странах, особенно в Европейском союзе, стали получать больший политический резонанс, тем не менее до сих пор отмечается отсутствие последовательной политики и практических мер. В бывших странах с плановой экономикой, несмотря на растущее давление в целях обеспечения совмещения трудовой и семейной жизни и ратификацию Конвенции 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156),²³ аспекты политики такого совмещения по-прежнему широко не обсуждаются.

4.1.1. Гендерные аспекты трудностей, возникающих при сочетании трудовых и семейных обязанностей

Трудности, связанные с сочетанием семейных обязанностей с трудовой деятельностью, являются хронической и, безусловно, гендерно-дифференцированной проблемой. Несмотря на массовое вступление женщин на рынок труда в последнее десятилетие в странах Западной Европы и высокий уровень активности женщин, что является наследием плановых экономик, широко распространенным явлением остаются гендерные различия в сфере занятости. Матерям труднее, чем отцам найти работу, и уровни занятости женщин ниже, когда в семье больше одного ребенка (см. диаграмму 4.1). В среднем, уровень занятости женщин, имеющих маленьких детей, на 12,7% ниже, чем этот же показатель у бездетных женщин; в отличие от этого, эта цифра для мужчин с детьми на 9,5% выше, чем у бездетных мужчин. Занятые женщины работают менее продолжительное время, чем мужчины, и у них выше вероятность того, что они уйдут в оплачиваемый отпуск или на некоторое время прервут свою карьеру вследствие необходимости ухода за детьми. Потери на рынке труда, ассоциируемые с семьями с одним родителем, в подавляющей степени касаются женщин. Разрыв в трудовом стаже или сокращение продолжительности рабочего времени, в первую очередь, касаются женщин после появления на свет ребенка, и это оказывает воздействие на всю их трудовую жизнь и на уровень их пенсионного обеспечения.

Схемы покидания рынка труда женщинами после рождения ребенка существенно отличаются друг от друга в странах региона. В некоторых странах, в таких как Португалия, работающие матери, как правило, прерывают свой трудовой стаж на несколько месяцев, после чего они вновь возвращаются на рабочее место; в других странах, в таких как Норвегия и Швеция, матери часто прерывают работу в течение первого, второго или даже третьего года после рождения ребенка благодаря системам оплачиваемых отпусков, перерывам в трудовой деятельности или тому и другому, а затем возвращаются на свою оплачиваемую работу. В других странах матери, возможно, никогда не вернутся на работу после рождения детей или же, если они все же возвращаются на работу, их выбор скорее всего весьма

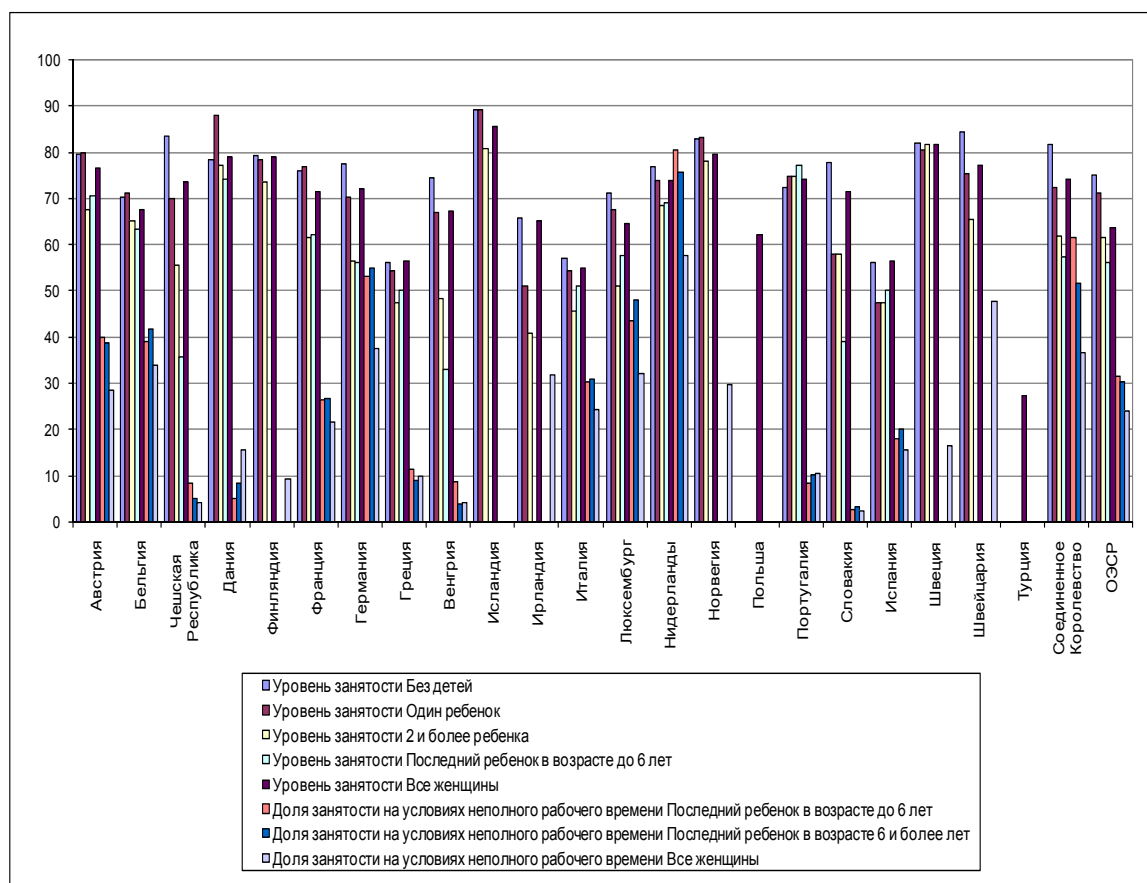
²² Резюме практических мер социальных партнеров приводится в отчетах о ходе реализации Плана действий по обеспечению гендерного равенства, согласованного между ЕКП и партнерами по адресу: www.etuc.org/a/4318. См. также позиции социальных партнеров в процессе консультаций по мерам, направленным на улучшение баланса между трудовой и семейной жизнью: организации работодателей рассматривают законодательство ЕС, действующее в данной сфере как адекватное и достаточное, при этом профсоюзы призывают к более всеобъемлющим действиям в целях улучшения положения по совмещению профессиональных, частных и семейных обязанностей: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/01/articles/eu0701079i.htm>.

²³ Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Литва, Российская Федерация, Сербия, Словакия, Словения, Хорватия, Черногория и Украина.

ограничен – это рабочие места с более низкой заработной платой и более узкими перспективами карьерного роста (например, в Германии). Во многих странах Центральной и Восточной Европы женщины не имеют возможности возвращаться на свои рабочие места после продолжительного отпуска по беременности и родам или родительского отпуска (до трех или даже четырех лет) по причине нестабильности рынков труда и неустойчивости предприятий.

Поскольку женщины продолжают выполнять основные объемы неоплачиваемой работы по дому или в семье, они в большей степени, чем мужчины вынуждены полагаться на меры по сочетанию трудовых и семейных обязанностей или должны разрабатывать индивидуальные стратегии сочетания таких обязанностей. Это двойное бремя, которое ложится на трудящихся матерей, оказывает влияние на семейную жизнь, отрицательно сказывается на том внимании, которое уделяется детям, и ограничивает перспективы профессионального роста. Несмотря на то что женщины, имеющие оплачиваемую работу (особенно те из них, кто занят на условиях полного рабочего времени), уделяют меньше времени воспитанию детей и выполнению другой неоплачиваемой семейной работы, чем те женщины, которые не работают по найму, это время, все же, существенно превышает то время, которое уделяют отцы выполнению той же работы.

Диаграмма 4.1. Занятость и работа на условиях неполного рабочего времени среди женщин в 2003 году при наличии детей и с учетом их возраста (в %)



Примечание: Женщины в возрасте от 25 до 54 лет. Данные о всех женщинах во Франции, Исландии и Люксембурге относятся к 2002 г.; данные о наличии детей относятся к 2001 г. в отношении Исландии, Ирландии, Швеции и Швейцарии. Помимо показателей общей занятости женщин и занятости на условиях неполного рабочего времени для всех женщин, которые относятся к 2003 г., приведенные цифры по Дании относятся к 1998 г., а для Финляндии – к 1997 г.

Источник: ОЭСР (2004 г.) и Обследования рабочей силы Европейского союза.

Гендерные структуры распределения неоплачиваемой работы, по-видимому, не изменились сколько-нибудь заметно в последние годы в Западной Европе. Страновые обзоры МОТ по вопросам политики в области занятости для стран Юго-Восточной Европы свидетельствуют о том, что объемы неоплачиваемой работы, выполняемой женщинами, увеличились после 1990 года. В Российской Федерации двойная нагрузка на женщин рассматривается в качестве основной причины их дискриминации на рынке труда. Хотя продолжительность рабочего времени россиянок является практически такой же, что и у мужчин, женщины вдвое больше тратят времени на выполнение работ по дому и уходу за членами семьи.

4.1.2. Различные модели совмещения трудовых и семейных обязанностей

Политика совмещения трудовых и семейных обязанностей включает многие элементы: уход, право на отпуск, продолжительность рабочего времени, система налогообложения, пособия по социальному обеспечению и соответствующие надбавки, активная политика в области рынка труда и меры на рабочих местах. Сочетание этих компонентов, их относительный удельный вес и результаты существенно отличаются в странах региона.

В ЕС женщины часто прибегают к работе на условиях неполного рабочего времени в рамках стратегии сочетания трудовых и семейных обязанностей, даже хотя такая альтернатива зачастую ассоциируется с рабочими местами низкого качества и более ограниченными возможностями карьерного роста и повышения профессиональной квалификации. Решения, принимаемые домохозяйствами с двумя кормильцами, в отношении участия в работе, зависят также от взаимосвязи между системами налогообложения и выплаты пособий и затратами на воспитание детей. При низких уровнях семейного дохода (например, когда один из партнеров занят на условиях неполного рабочего времени) дополнительный чистый доход часто снижается из-за затрат на воспитание детей и налогов. Ряд стран ЕС внедрил «единые» системы налогов и пособий, в результате которых у домохозяйств снижается заинтересованность в том, чтобы на рынке труда участвовал и второй кормилец. Некоторые страны ЕС-12 (такие, как Болгария), которые придали индивидуальный характер системам налогообложения, в настоящее время рассматривают вопрос о введении системы семейного налогообложения, что может в результате привести к тому, что женщины не будут заинтересованы в трудовой деятельности.

Сегодняшние приоритеты государственных расходов не отражают более глубокого осознания важности сочетания трудовых и семейных обязанностей. Валовые государственные расходы на поддержку семей являются, как правило, низкими по сравнению с другими видами расходов на социальные нужды. В среднем, у 24 стран-членов ОЭСР расходы на поддержку семей в 2003 году составляли 2,4% от ВВП и были выше 3% лишь в Австрии, Дании, Франции, Венгрии, Исландии, Люксембурге, Норвегии, Швеции и Соединенном Королевстве.²⁴ Расходы на поддержку семей в 2002 году были лишь незначительно выше, чем в 80-х годах. Кроме того, трудно выделить расходы на поддержку мер по совмещению трудовых и семейных обязанностей из расходов на общую поддержку семей. Большая часть расходов на поддержку семей (около 70%) представляет собой денежные выплаты. Лишь в немногих странах, таких как Дания, Исландия и Швеция, более половины государственных расходов на поддержку семей выделяется в виде услуг. Расходы общеобразовательных учреждений (как частных, так и государственных) на обучение и забота о малолетних детях, в среднем, составляют 0,7% от ВВП в странах-членах ОЭСР. Этот показатель значительно выше среднего в Дании, Финляндии, Франции, Венгрии, Исландии, Люксембурге, Норвегии и Швеции и значительно ниже среднего в Ирландии.²⁵ Во многих странах Центральной и Восточной Европы расходы на поддержку семей часто рассматриваются как меры по сокращению масштабов бедности или как меры по сокращению предложения рабочей силы, а не как компонент активной политики в области занятости.

²⁴ База данных ОЭСР по семьям: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/37864391.pdf>.

²⁵ Там же.

4.1.3. Различающиеся реформы в области политики по совмещению трудовых и семейных обязанностей

В той же степени, в которой различаются модели, отличаются и политические реформы, проводимые за последние десятилетия. Они включают:

- *Меры, направленные на увеличение/сокращение объема услуг по уходу за детьми:* имеющиеся и доступные в финансовом отношении услуги по уходу за детьми чрезвычайно важны для родителей, сочетающих наемный труд с семейными обязанностями. Цели, поставленные странами ЕС в отношении услуг по уходу за детьми, привели к их совершенствованию, хотя их охват остается узким в большинстве стран ЕС-27. В странах Центральной и Восточной Европы и странах СНГ объем услуг по уходу за детьми сократился, начиная с 1990 года, а их стоимость возросла.
- *Реформы в области права на отпуск по уходу:* отпуск по беременности и родам и соответствующие пособия существуют во всех странах региона и обычно они строятся на принципах социального страхования.²⁶ Отпуск часто превышает требования Конвенции 2000 года об охране материнства (183), особенно в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ.²⁷ На практике многие женщины по-прежнему сталкиваются с дискриминацией по причине беременности и родов. Начиная с июня 1996 года, Директивой ЕС о родительском отпуске (96/34/ЕС) в ЕС был придан обязательный характер трехмесячному родительскому отпуску. Хотя родительский отпуск предусматривается в большинстве стран, уровни финансовой поддержки резко различаются между ними. Краткосрочный родительский отпуск предоставляется отцам в некоторых странах ЕС. В отдельных странах, таких как страны Центральной и Восточной Европы и страны СНГ, существует отпуск по уходу за членами семьи или краткосрочный отпуск по уходу за больными детьми. Вследствие редких случаев выхода в родительский отпуск отцов в некоторых странах стали предусматриваться периоды «отцовских отпусков» без права их передачи (Дания, Германия, Исландия, Норвегия, Словения, Франция и Швеция), которые доказали свою эффективность и востребованность (хотя уровень их востребованности по-прежнему остается низким).
- *Сокращение продолжительности рабочего времени:* ряд стран ЕС принял законодательство о рабочем времени в целях содействия совмещению трудовых и семейных обязанностей.²⁸ Кроме этого, в коллективных соглашениях устанавливались различные индивидуальные графики рабочего времени, такие как свободный режим рабочего дня, накопление рабочего времени и сокращенная рабочая неделя, что может (но не всегда) стимулировать процесс совмещения трудовых и семейных обязанностей.

²⁶ Это означает, что в зависимости от соответствующих нормативных правовых положений не проявляющие экономической активности женщины, как правило, не охвачены ими. Охват является различным для samozанятых лиц, работников, занятых на семейных предприятиях, и сельскохозяйственных рабочих.

²⁷ Некоторые страны Центральной и Восточной Европы и страны СНГ, начиная с 1989 г. сделали более длительным отпуск по беременности и родам и родительский отпуск, предусмотрев возможность его предоставления отцам (хотя таким отпуском по-прежнему редко пользуются мужчины, главным образом, из опасений ответных мер со стороны работодателя): было увеличено число дней оплачиваемого отпуска частично в целях компенсации за закрытие многих дошкольных и детских учреждений, и частично в качестве мер по сокращению предложения рабочей силы для ослабления напряженности на рынке труда (хотя это, в свою очередь, привело к дальнейшему закрытию дошкольных и детских учреждений по причине их низкой посещаемости), а также в рамках широко проводимой кампании по поощрению рождаемости, нацеленной на то, чтобы обратить вспять тенденцию к снижению уровня рождаемости (например, в Польше и Хорватии). В большинстве стран Центральной и Восточной Европы и стран СНГ вследствие быстрого снижения уровня рождаемости, начиная с 1990 г., резко сократилось число случаев ухода в оплачиваемый родительский отпуск.

²⁸ Начиная с 1999 г., Бельгия, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия и Финляндия усовершенствовали действующее законодательство в отношении родительского или академического отпуска или наделили наемных работников новыми правами по сокращению продолжительности их рабочего времени. Во Франции была введена 35-часовая рабочая неделя.

Вставка 4.1

Различные подходы к проблемам совмещения трудовых и семейных обязанностей

Политические подходы к вопросам совмещения трудовых и семейных обязанностей существенно различаются в странах региона: можно выделить разнообразные модели политики, направленной на совмещение трудовых и семейных обязанностей, при этом ситуация в отдельных странах часто отражает элементы более чем одной модели (Bovenberg, 2005).

Скандинавская модель: Скандинавские страны и, в некоторой степени, Франция практически всецело полагаются на государственный сектор, который помогает молодым родителям сочетать семейные и трудовые обязанности. Скандинавские страны были первыми, кто широко внедрил национальное законодательство в отношении отпуска по беременности и родам, родительского отпуска и отпуска для отцов, право на труд на условиях неполного рабочего времени и финансируемые государством системы ухода за детьми.

Англо-саксонская модель: Страны с чрезвычайно гибкими рынками труда (такие как Соединенное Королевство) часто имеют лишь небольшой государственный сектор и полагаются на гибкость своих рынков труда и на частные компании, которые обеспечивают рабочие места с учетом интересов семей. Женщины могут временно покидать рынок труда в целях воспитания детей, после чего они вновь могут возвращаться на рынок труда, но по этой причине их интересы часто ущемляются с точки зрения их карьерного роста и уровня доходов. Семьи, занимающие слабые позиции на рынке труда и получающие низкие доходы, не могут рассчитывать на значительную поддержку, учитывая стоимость социальных услуг.

Корпоративная модель: Такие страны, как Нидерланды и, в определенной степени, Германия полагаются на социальных партнеров, которые договариваются о проведении политики по совмещению трудовых и семейных обязанностей.

Семейная модель: Германия, Польша и страны Южной Европы, помимо прочих, традиционно практически всецело полагаются на семьи, которые должны обеспечивать сочетание трудовых и семейных обязанностей. Родители получают некоторую помощь по регулируемым государством соглашениям с точки зрения отпусков и работы на условиях неполного рабочего времени. В последние годы отмечается заметное внутреннее социальное и экономическое давление в странах, придерживающихся корпоративной и семейной модели по проведению политических реформ в целях сочетания трудовых и семейных обязанностей.

Бывшие плановые экономики: Такие государства, начиная с 90-х годов, претерпевают коренные изменения с точки зрения политики, направленной на совмещение трудовых и семейных обязанностей: от практически полностью государственной централизованной системы многие из них пошли на сокращение пособий и субсидий и в отдельных случаях радикально сократили число государственных детских учреждений или учреждений по уходу за детьми при предприятиях. В то же время во многих странах проводятся реформы в области законодательства о защите интересов женщин. Хотя и оправданные с точки зрения равенства возможностей и обращения для женщин и мужчин, эти реформы на практике, возможно, обостряют проблемы, особенно для женщин, в отношении совмещения трудовых и семейных обязанностей. Представляется, что сегодня проходит процесс возвращения к семейным ценностям, при этом ответственность за неоплачиваемую работу по воспитанию и уходу за детьми вновь переходит от государства к семьям.* Большинство стран Центральной и Восточной Европы и СНГ до сих пор остаются на периферии международных дебатов по вопросам политики, направленной на совмещение трудовых и семейных обязанностей, и те меры в поддержку такого совмещения, которые могут проводиться в этих странах в виде длительных отпусков по беременности и родам и родительских отпусков, по-видимому, являются отголосками бывшей системы, а не результатом последних политических усилий, что негативно сказывается на карьерном росте женщин.

* См. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* (Cary, NC, Oxford University Press, 2007), Vol. 14, No. 3, Fall 2007.

- *Долгосрочное страхование ухода*: поскольку уход практически полностью осуществляется женщинами, потребности в уходе стареющего населения, как правило, не гармонируют с возможностями трудоустройства женщин. Растущие потребности в длительном уходе ведут к росту спроса на услуги по уходу для пожилых лиц и оказывают все усиливающееся финансовое давление на правительства, в результате чего ширится признание важности страхования на этот случай.²⁹ Все страны все шире опираются на частные системы страхования в поисках решений, но лишь немногие из них разработали системы как часть своих действующих в силу закона систем социального страхования (примерами могут служить Германия, Испания и Франция).
- *Содействие развитию благоприятной для семей культуры и рабочие места*: все более широкое распространение добровольных решений (Evans and Callan, 2008), возможно, является отражением низкого политического приоритета, который имеет законодательство о совмещении трудовых и семейных обязанностей, и традиционных механизмов ведения коллективных переговоров, в рамках которых решаются производственные вопросы.
- *Разработка международных правовых норм*: сочетание трудовых и семейных обязанностей привлекает к себе все больше внимания в Европейском союзе, где ЕСЗ первоначально была ориентирована на регламентирование рабочего времени и организацию труда, родительский отпуск, уход за детьми и охрану материнства, хотя позднее само понятие совмещения трудовых и семейных обязанностей стало частью программы в области социальной политики ЕС, и были разработаны показатели, касающиеся сочетания трудовых и семейных обязанностей. Начиная с 2002 года, социальные партнеры в странах Европы стали также включать в свои приоритетные задачи вопросы поддержания баланса между трудовой и повседневной жизнью людей.³⁰ Страны-кандидаты и потенциальные кандидаты в члены ЕС из числа государств Юго-Восточной Европы, а также правительства и социальные партнеры соседних с ними стран также учитывали эти политические концепции.

4.1.4. Соображения в области политики

Опыт позволяет поставить ряд более широких вопросов.

- *Вызовы, связанные с обеспечением гендерного равенства в рамках политических подходов к совмещению трудовых и семейных обязанностей*: политика, проводимая в поддержку баланса между трудовыми и семейными обязанностями, может одновременно усиливать гендерное неравенство с точки зрения разделения труда в домашних хозяйствах и подрывать гендерное равенство в сфере занятости (Moss and Deven, 1999). Например, продолжительные периоды отпуска могут оказывать длительное воздействие на уровень квалификации, размеры заработков и пенсионное обеспечение женщин. Меры, нацеленные, в первую очередь, на женщин и предпринимаемые ими, могут также усиливать гендерную дискриминацию по причине их воспринимаемых издержек. Финансируемые государством системы ухода за детьми открывают возможности для сочетания вопросов совмещения трудовых и семейных обязанностей с аспектами гендерного равенства. В условиях, когда обеспечивается уход за детьми, женщины и мужчины могут конкурировать на рынке труда на более равных условиях.
- *Пособия по уходу за детьми оказывают различные виды воздействия на занятость*: некоторые страны требуют от получателей пособий по уходу за детьми осуществления ухода на дому и отказ от детских учреждений (например, Норвегия и Финляндия) (Leira, 2002), другие же выступают за непрерывность экономической активности

²⁹ ЕКП призвала к достижению новой цели Лиссабонской декларации в отношении услуг по уходу за пожилыми людьми.

³⁰ См. www.etuc.org/a/4318.

обоих родителей, например, позволяя получателям пособий заниматься трудом на условиях неполного рабочего времени (Германия и Чешская Республика). По системе, принятой во Франции, пособия могут выплачиваться либо в целях родительского ухода на дому (когда один из родителей частично или полностью покидает рынок труда) или для оплаты услуг по уходу за детьми. Денежные пособия могут открывать широкий диапазон возможностей для родителей или же подталкивать их к конкретной альтернативе, иногда в зависимости от размеров доходов домашнего хозяйства, которые могут способствовать сокращению спроса на услуги по уходу за детьми. К примеру, внедрение денежных пособий в Норвегии привело к сокращению спроса на места в детских учреждениях для малышей до трех лет, особенно среди семей с низкими доходами и семей мигрантов, чьи дети, как правило, извлекают наибольшую пользу от посещения детских учреждений.

- *Затраты на проведение мер, направленных на совмещение трудовых и семейных обязанностей:* стоимость таких мер, как создание крупномасштабных высококачественных систем ухода за детьми, является значительной; противники таких мер часто указывают, что многие женщины предпочитают сами ухаживать за своими детьми и вместо этого предлагают выплачивать им денежные пособия. В том случае, если издержки покрываются предприятиями, проведение таких мер зависит от доброй воли работодателей, а также от мер контроля за их соблюдением. Содействие благоприятным для семей мерам может быть оставлено на усмотрение коллективных переговоров в странах, имеющих давнюю традицию поддержания социального диалога. Профсоюзы традиционно неохотно выдвигали требования в отношении благоприятных для всей семьи положений, однако во многих странах в настоящее время они более восприимчивы к потребностям своих членов в этом отношении (ЕКП, 2006а). Однако преимущества благоприятных для всей семьи рабочих мест для работодателей и наемных работников остаются предметом дискуссий, возможно, по причине отсутствия данных и согласованных показателей.
- *Демографические изменения:* старение населения, снижение уровня рождаемости и изменения в составе семей происходят по-разному в различных странах региона. Постепенно укореняется осознание важности ухода за пожилыми лицами как вопроса в области политики, направленной на сочетание трудовых и семейных обязанностей. Некоторые страны приступили к проведению дискуссий относительно необходимости улучшения ситуации с точки зрения ухода в учреждениях, в других же странах в настоящее время обсуждаются проблемы внедрения систем предоставления отпуска по уходу за пожилыми лицами. В условиях повышения численности населения, нуждающегося в уходе, такие производственные проблемы, как невыход на работу, вероятнее всего, будут обостряться, что потребует более настойчиво изыскивать надлежащие политические решения.
- *Охват мерами по сочетанию трудовых и семейных обязательств:* этот охват необходимо расширять, чтобы учитывать интересы большего числа работников и их семей. Существующая практика, главным образом, касается промышленного сектора, при этом услуги и добровольные системы получили более широкое распространение на крупных, чем на средних и малых предприятиях. Меры политического характера должны охватить, например, сельскохозяйственные предприятия и МСП, и необходимо рассматривать и решать вопросы совмещения трудовых и семейных обязанностей в рамках неформальной экономики, а также в контексте растущих потоков трудовой миграции. Необходимо изучать взаимосвязи между мерами, направленными на сочетание трудовых и семейных обязанностей, и трудом в неформальной экономике: следует рассматривать вопрос о том, испытывают ли работники неформального сектора на себе большее, чем другие работники давление, при совмещении своих трудовых и семейных обязанностей, и в какой степени неформальный труд является стратегией по преодолению проблем, связанных с сочетанием трудовых и семейных обязанностей. Там, где официальные формы ухода за детьми и за пожилыми людьми

недоступны или отсутствуют, семьи могут прибегать к неформальным услугам осуществляющих уход лиц, часто являющихся трудящимися женщинами-мигрантами, которые могут не иметь необходимых документов и могут испытывать трудности, выполняя собственные семейные обязательства вне зависимости от того, проживает ли вся семья вместе или члены семьи остались на родине.

4.2. Тенденции и вопросы, связанные с рабочим временем

Продолжительность рабочего времени и режим рабочего времени имеют важные последствия для совмещения наемного труда с семейными обязанностями и частной жизнью, а также для состояния здоровья и безопасности, производительности и рентабельности предприятий.

В настоящее время наблюдаются четко выраженная тенденция к сокращению средней недельной продолжительности рабочего времени в большинстве стран региона. Это отмечалось в странах ЕС-15 в период 1995-2006 годов, за исключением некоторого увеличения этого показателя в Австрии и отсутствия изменений во Франции. Это столь же верно и в отношении Греции, в которой отмечается самая высокая средняя продолжительность рабочего времени в неделю из всех стран ЕС-15 (42,7 часа) и в Соединенном Королевстве, где продолжительность рабочего времени также относительно высока. Такая общая тенденция относится как к мужчинам, так и к женщинам, опять-таки за исключением Австрии, где существенное увеличение средней продолжительности рабочего времени мужчин частично покрывалось существенным сокращением средней продолжительности рабочего времени женщин по причине расширения занятости на условиях неполного рабочего времени, и в меньшей степени в Соединенном Королевстве, где средняя продолжительность рабочего времени женщин несколько увеличилась.

Страны ЕС-12 придерживались аналогичной схемы в отношении как женщин, так и мужчин в период 2000-06 годов, хотя и на основе несколько более высокого исходного уровня, за исключением Болгарии, где средняя недельная продолжительность рабочего времени несколько увеличилась, а также в Польше и Румынии, где этот показатель остался без изменения.

Сопоставимые данные, касающиеся продолжительности рабочего времени в странах, не являющихся членами ЕС, весьма ограничены или вовсе отсутствуют. Имеющиеся данные показывают: незначительную тенденцию к сокращению средней реальной недельной продолжительности рабочего времени в Хорватии; незначительную тенденцию к повышению в Республике Молдове, начиная с весьма низкого исходного уровня; отсутствие изменений в Киргизстане; и, хотя данные многолетних наблюдений отсутствуют, чрезвычайно высокую реальную недельную продолжительность рабочего времени в Турции (в 2006 г. в среднем этот показатель составил 51,3 часа). В Российской Федерации в период между 1995 и 2004 годами обычная недельная продолжительность рабочего времени оставалась без изменений. На Украине годовая средняя продолжительность рабочего времени в период 1997-2006 годов существенно увеличилась, при этом такое возрастание представляло собой восстановление ситуации после существенного снижения этого показателя в начале 90-х годов.

Пропорциональная доля рабочей силы, обычно занятой в течение длительного рабочего времени, сравнительно низка, и этот показатель снижается в большинстве стран Европейского региона.³¹ В странах ЕС-15 длительное рабочее время является обычным явлением в нескольких странах, особенно в Греции (32,5% всех работников) и Соединенном Королевстве (17,7% работников). Проявляется также заметная тенденция к сокращению

³¹ Чрезмерная продолжительность рабочего времени определяется как обычная недельная продолжительность рабочего времени, превышающая 48 часов.

обычной длительности продолжительности рабочего времени, при этом небезынтересно отметить ряд исключений, в том числе Австрию, где чрезмерная продолжительность рабочего времени практически удвоилась в период 1995-2006 годов (с 9,7 до 17,7% всех работников) и, что весьма примечательно, Францию (возможно, по причине длительного рабочего времени среди самозанятых лиц). Чрезмерно длительное рабочее время оплачиваемого труда является в значительной степени гендерно-дифференцированным и касается, в первую очередь, мужчин.

В странах ЕС-12, а также в Хорватии и Турции эта структура носит более неоднородный характер: отмечается существенное сокращение чрезмерной продолжительности рабочего времени в большинстве стран (особенно Чешской Республике, Словении и государствах Балтии и, в первую очередь, в Литве, где этот показатель снизился с 16,7% до 2,9% от общего числа работников в период 1998-2006 гг.), но при этом в других государствах отмечался рост этих показателей (в Болгарии и в Польше в период 2000-06 гг.). В странах, не входящих в ЕС, в общей структуре чрезмерной продолжительности рабочего времени наблюдаются существенные различия в государственном и частном секторах, при этом она все в большей степени носит нормативный характер в частном секторе, а также среди работодателей и самозанятых лиц. Чрезмерная продолжительность рабочего времени по основному месту работы практически не наблюдается в Российской Федерации. Наиболее впечатляющие данные касаются Турции, где 65% рабочей силы работало в 2006 году 48 и более часов в неделю (45,9% женщин и 71,7% мужчин), что, возможно, является отражением как более длительной, предусмотренной законом, рабочей недели (45 часов), так и традиционных взаимосвязей между низкой оплатой труда и длительной продолжительностью рабочего времени, что, как и прежде, характерно для развивающихся стран.

4.2.1. Изменения в работе на условиях неполного рабочего времени

Определение работы на условиях неполного рабочего времени варьируется в зависимости от страны, однако в большинстве случаев под этим термином подразумевается оплачиваемая работа продолжительностью менее 30 часов в неделю.³² Труд на условиях неполного рабочего времени может быть организован по-разному, однако, в соответствии с наиболее распространенной моделью, для каждого рабочего дня устанавливается меньшее количество часов (Anxo et al., 2007).

Ряд аспектов труда на условиях неполного рабочего времени носит практически аналогичный характер во всех странах. Во-первых, такая форма работы является в значительной степени гендерно-дифференцированной. В 2004 году почти одна треть (29%) женщин в странах ЕС-27 была занята на условиях неполного рабочего времени, по сравнению с 7% мужчин (Европейский фонд, 2007 г.). Женщины занимают приблизительно три четверти всех рабочих мест, предусматривающих работу на условиях неполного рабочего времени, и 43% всех рабочих мест, созданных в период 2000-05 годов, были рабочими местами на условиях неполного рабочего времени для женщин. Более того, такие рабочие места часто отличаются более низким качеством, чем аналогичные рабочие места на условиях полного рабочего времени с точки зрения почасовой оплаты труда, пособий и льгот, не связанных с заработной платой, социальной защиты и возможностей прохождения профессиональной подготовки и карьерного роста.

Между странами отмечаются существенные различия в отношении распространенности труда на условиях неполного рабочего времени, но при этом, в целом, проявляется тенденция к повышению, особенно в странах ЕС-15, хотя и при весьма различных исходных

³² Определение работы на условиях неполного рабочего времени в большинстве стран основано на количестве проработанных часов, хотя в некоторых обзорных документах (в частности, в Обследованиях рабочей силы ЕС) участникам предлагается конкретно ответить на вопрос, заняты ли они на условиях неполного рабочего времени.

уровнях (см. Главу 3). Однако в странах ЕС-12 картина иная³³ – там распространенность занятости на условиях неполного рабочего времени является весьма низкой (Латвия, Польша и Румыния являются исключениями, возможно, по причине наличия у них крупного сельскохозяйственного сектора) и, как представляется, отсутствует тенденция к повышению (за исключением Словении и, возможно, Эстонии) (МОТ, 2007 г.). Во многих случаях в этом, вероятно, проявляется наследие бывших плановых экономик с их акцентом на полную занятость как для мужчин, так и для женщин, однако определенную роль может также играть низкая средняя заработная плата, что означает, что значительный объем работы на условиях неполного рабочего времени в этих странах носит недобровольный характер.

В странах, не являющихся членами ЕС-27, несмотря на скудость данных, выводы ряда страновых обследований, проведенных в Восточной Европе и Центральной Азии, проливают свет на явления, которые, скорее всего, можно было бы охарактеризовать как сокращение рабочего времени с учетом потребностей предприятий. Однако в отличие от работы на условиях неполного рабочего времени с учетом потребностей предприятий в государствах-членах ЕС, которая зачастую предназначена для того, чтобы реагировать на краткосрочные колебания рыночного спроса, такое сокращение продолжительности рабочего времени часто принимает форму административных отпусков, носящих обязательный характер, хотя зачастую предоставляемых на незаконных основаниях и без содержания, и являющихся реакцией на долгосрочное падение спроса на трудовые ресурсы по причине финансовых трудностей, с которыми сталкиваются отдельные предприятия. На Украине, например, длительные административные отпуска в 1999 году затронули почти 20% рабочей силы, и хотя их число впоследствии сократилось, такие отпуска по-прежнему отрицательно сказываются на значительной части работников в отдельных отраслях, таких как транспорт и связь (23,3% наемных работников в 2004 г.), строительство (21,9%) и обрабатывающая промышленность (17,5%).

4.2.2. Организация рабочего времени

Помимо реально проработанного рабочего времени за определенный период, важно проанализировать, каким образом осуществляется организация рабочего времени, поскольку одна и та же продолжительность рабочего времени может распределяться по-разному и иметь различные последствия как для работников, так и для предприятий.

Ночная работа – сравнительно редкое явление в странах ЕС-27, в которых лишь около 10% предприятий и организаций регулярно требуют выполнения ночной работы, по крайней мере, от 20% своих наемных работников (Kümmerling and Lehndorff, 2007). В отличие от этого, работа в выходные дни и, в частности, регулярная работа по субботам затрагивает наемных работников приблизительно на 25% всех предприятий в странах ЕС-27, тогда как приблизительно на 15% предприятий работники регулярно выходят на работу по воскресеньям. Женщины чаще, чем мужчины работают в воскресные дни, хотя, как представляется, в обрабатывающей промышленности сложилась прямо противоположная ситуация (Presser et al., 2008).

Сменная работа, распространенность которой тесно взаимосвязана с отраслевой структурой национальных экономик, преобладает в таких секторах, как здравоохранение и социальное обслуживание, гостиницы и рестораны, обрабатывающая промышленность и транспорт, складирование и связь. Применение сменных форм труда характерно для большинства стран ЕС: приблизительно 16% наемных работников занимаются сменным трудом в странах ЕС-15 и 23% в странах ЕС-12 (Европейский фонд, 2007 г.).

За последние десятилетия наблюдалась заметная тенденция отхода от нормированной рабочей недели и перехода на более гибкие формы организации рабочего времени с применением более разнообразных вариантов регулирования рабочего времени. Однако основной вопрос заключается в следующем: о гибкости чьего рабочего времени идет речь?

³³ Данные по Кипру и Мальте отсутствуют.

Ориентирована ли временная гибкость на удовлетворение потребностей работников, преследуется ли цель удовлетворения потребностей предприятий или же потребностей как работников, так и предприятий?³⁴

Вставка 4.2 **Категории гибкости рабочего времени**

Можно выделить шесть категорий гибкости рабочего времени:

- Высокая гибкость в интересах работников с акцентом на потребностях и предпочтениях наемных работников, к примеру, контроль за графиками работы, что весьма распространено в Финляндии и Швеции, а также в сфере государственного управления и в секторе коммерческих услуг;
- Высокая гибкость в интересах компаний с акцентом на оперативных потребностях предприятий и/или предпочтениях клиентов, главным образом, это проявляется в сверхурочной работе и ненормированных режимах труда – распространена в Бельгии, Соединенном Королевстве, Франции и Чешской Республике, а также в секторах здравоохранения и транспорта;
- Промежуточная гибкость (использование отпуска), заключающаяся в предоставлении работникам различных видов отпусков в различные периоды их жизни (например, по причине болезни членов семьи), включая работу на условиях неполного рабочего времени и преждевременный выход на пенсию – преобладает в Дании, Латвии, Нидерландах и Польше, а также в сфере образования;
- Промежуточная повседневная гибкость, ориентированная на то, чтобы учитывать изменения в объемах работы в течение рабочего дня, и заключающаяся, например, в не отвечающих нормам режимах рабочего времени, работе на условиях неполного рабочего времени и скользящих графиках работы – не получила большого распространения ни в одной из европейских стран, но значительно более характерна для Германии и Соединенного Королевства, чем для других государств, а также типична для сектора гостиниц и ресторанов;
- Промежуточная гибкость (использование сверхурочного времени), основанная, главным образом, на использовании сверхурочного времени и узком применении других механизмов;
- Низкая гибкость, благодаря которой предприятия используют низкие уровни всех различных видов практики в отношении гибкости рабочего времени, – типична для стран Южной Европы, Венгрии, Словении и в меньшей степени для Бельгии и Люксембурга.

Источник: Chung et al., 2007.

4.2.3. Предложения в области политики

МОТ определила пять аспектов достойного труда в области рабочего времени или достойного рабочего времени. Режимы рабочего времени должны содействовать безопасности и гигиене труда; быть благоприятными для всей семьи; способствовать гендерному равенству; стимулировать рентабельность и конкурентоспособность предприятий; а также предоставлять работникам право выбора и изменения продолжительности своего рабочего времени. Достойное рабочее время идет на пользу не только работникам, но и предприятиям по разным причинам, например, вследствие того, что повышается производительность, сокращаются случаи невыхода на работу и текучести кадров, а также улучшается моральное состояние и настроение наемных работников, что может привести к получению более высокой прибыли.

³⁴ Значительная путаница отмечается в отношении концепции рабочего времени или временной гибкости, особенно в контексте проводимых в настоящее время дискуссий в ЕС относительно «флексекьюрити». В настоящем разделе мы акцентируем внимание на временной гибкости, которая определяется как гибкость мер по регулированию рабочего времени за конкретный отчетный период. Такой вид гибкости подразумевает установленное число работников, занятых переменное число рабочих часов; ее не следует путать с «численной» или «контрактной» гибкостью, которая, по определению, нацелена на то, чтобы обеспечивать гибкость за счет непостоянной численности работников.

Для оказания содействия этим пяти аспектам необходимо принятие широкого круга мер на национальном и отраслевом уровнях и на уровне предприятия. Конкретное сочетание политических мер является различным в разных странах, однако к ключевым вопросам, которые требуют решения, относятся: чрезмерно длительная продолжительность нормированного рабочего времени; как правило, низкое качество рабочих мест на условиях неполного рабочего времени; и вопрос о том, каким образом можно добиться гибкости рабочего времени, чтобы в равной степени учитывать потребности работников и предприятий.

Надлежащая государственная политика, направленная на ограничение чрезмерно продолжительного рабочего времени, является важной особенностью любых правовых основ, касающихся рабочего времени. Таковые существуют в большинстве стран региона и на национальном уровне в форме Директивы ЕС об организации рабочего времени. Поскольку в пропорциональном отношении доля рабочей силы, занятой в течение чрезмерно длительного рабочего времени, как правило, относительно незначительна по глобальным стандартам, политика, возможно, должна быть ориентирована на секторы и профессиональные группы, для которых наиболее характерны чрезмерно длительные часы работы, что может повлечь за собой пересмотр систем оплаты труда и повышение средних размеров заработной платы в соответствующих секторах.

Другим вопросом стратегического значения для содействия как достойному рабочему времени, так и гендерному равенству является необходимость равенства обращения в отношении работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, как это предусматривается Конвенцией 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени (175). Этот принцип уже проводится в жизнь посредством Директивы ЕС о работе на условиях неполного рабочего времени (Директива Совета 97/81/ЕС), хотя по-прежнему имеют место проявления существенного неравенства между работниками, занятыми на условиях полного и неполного рабочего времени. Путь к обеспечению равенства для работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, предполагает осуществление процесса нормализации систем регулирования труда на условиях неполного рабочего времени, включая предоставление работникам, работающим неполный рабочий день, аналогичных прав и пособий и льгот (пропорциональность заработков, пособия и льготы, не связанные с заработной платой, и т.д.), что и работникам, занятым на условиях полного рабочего времени и занимающих аналогичные рабочие места и должности, а также расширение занятости на условиях неполного рабочего времени на более широкий круг профессий и должностей.

Для эффективного содействия гендерному равенству в рамках рабочего времени необходимо добиться того, чтобы политика касалась не только занятости на условиях неполного рабочего времени, но и сочеталась с другими мерами поддержки (Messenger, 2004). Гендерный разрыв между мужчинами и женщинами с точки зрения продолжительности рабочего времени должен быть сокращен. Помочь достичь этой цели может ограничение чрезмерно продолжительного рабочего времени работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, и поощрение более длительной продолжительности рабочего времени лиц с неполным рабочим днем, большинство из которых составляют женщины. Именно поэтому важнейшее значение имеет политика по сочетанию трудовых и семейных обязанностей, благодаря которой для женщин расширяется доступ на рынок труда на равных условиях с мужчинами.

Достижение целей достойного рабочего времени сопряжено также с установлением режимов и графиков работы, которые не только учитывают потребности конкретных работников, включая их семейные обязанности, но и удовлетворяют потребности предприятий. Такой бесприоритетный подход требует учета предпочтений как работников, так и работодателей, как это предложено в Рекомендации 1962 года о сокращении продолжительности рабочего времени (116). Предприятиям необходимо предоставлять стимулы, которые поощряли бы их к внедрению гибких режимов рабочего времени, таких как скользящие графики и накопительные счета рабочего времени.

И наконец, чтобы выправить ситуацию в отношении отсутствия данных о рабочем времени во многих странах в регионе, не являющихся членами ЕС-27, необходимо разработать надлежащие механизмы сбора статистической информации о рабочем времени в соответствии с международными определениями, утвержденными Международной конференцией статистиков по труду.

4.3. Заключительные замечания

Расширяющееся участие женщин на рынке труда, изменение структур семей и усиливающееся демографическое давление заставляют включать вопросы сочетания трудовых и семейных обязанностей в повестку дня дискуссий, проводимых в отношении качества занятости, наряду с более традиционными вопросами, такими как оплата труда, продолжительность рабочего времени и безопасность и гигиена труда. Стал проводиться целый ряд различных реформ, начиная от реформ законодательства и финансовых механизмов и до добровольных положений, касающихся рабочих мест. Хотя интенсивность, масштабы и результаты различных реформ отличаются друг от друга в разных странах, в целом, им присущи непоследовательность и отсутствие практических мер.

Общая тенденция сокращения ежедневной продолжительности рабочего времени, как представляется, не оказала позитивного воздействия на меры по совмещению трудовых и семейных обязанностей и структура распределения неоплачиваемого труда между женщинами и мужчинами осталась неизменной. К положительным моментам можно отнести то, что доля работников, обычно занятых чрезмерно длительное время, как представляется, относительно невысока и сокращается в большинстве стран, хотя поправки, в конечном счете, принятые к Директиве ЕС об организации рабочего времени, могут послужить тому, что эта тенденция будет изменена на противоположную. По-прежнему сложной проблемой являются поиски надлежащего сочетания мер, гарантирующих здоровье работникам и производительность их труда, учитывающих их семейные и иные потребности и позволяющих предприятиям и компаниям адаптироваться к спросу на рынке и к его изменчивости.

Участники, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- Какое сочетание государственной политики и мер на рабочих местах скорее всего может привести к обеспечению большей сбалансированности потребностей работников, семей, предприятий и общин?
- Хотя доля работников, обычно занятых чрезмерно длительное время, сравнительно невысока и сокращается в большинстве стран, существуют секторы и профессиональные группы, в которых чрезмерно длительное рабочее время преобладает. Какие виды и сочетание политических мер, включая политику в области оплаты труда, смогли бы содействовать урегулированию этой ситуации?

5. Социальная защита

В данной главе рассматривается несколько аспектов социальной защиты: гарантия получения доходов взамен потерянных доходов, дополнение недостаточных доходов или обеспечение доходов в случае их полного отсутствия; создание безопасных и здоровых рабочих мест; обеспечение доступа к услугам здравоохранения по доступной цене. Меры в сфере социального обеспечения являются частью широких мер политики в области доходов и, будучи таковыми, обязательно дополняют меры политики на рынке труда. Доступ к системе социального обеспечения³⁵ и к безопасным и здоровым рабочим местам является важным фактором, определяющим качество занятости и оказывает серьезное влияние на достижение целей достойного труда.

5.1. Обзор систем социальной защиты в Европе и Центральной Азии

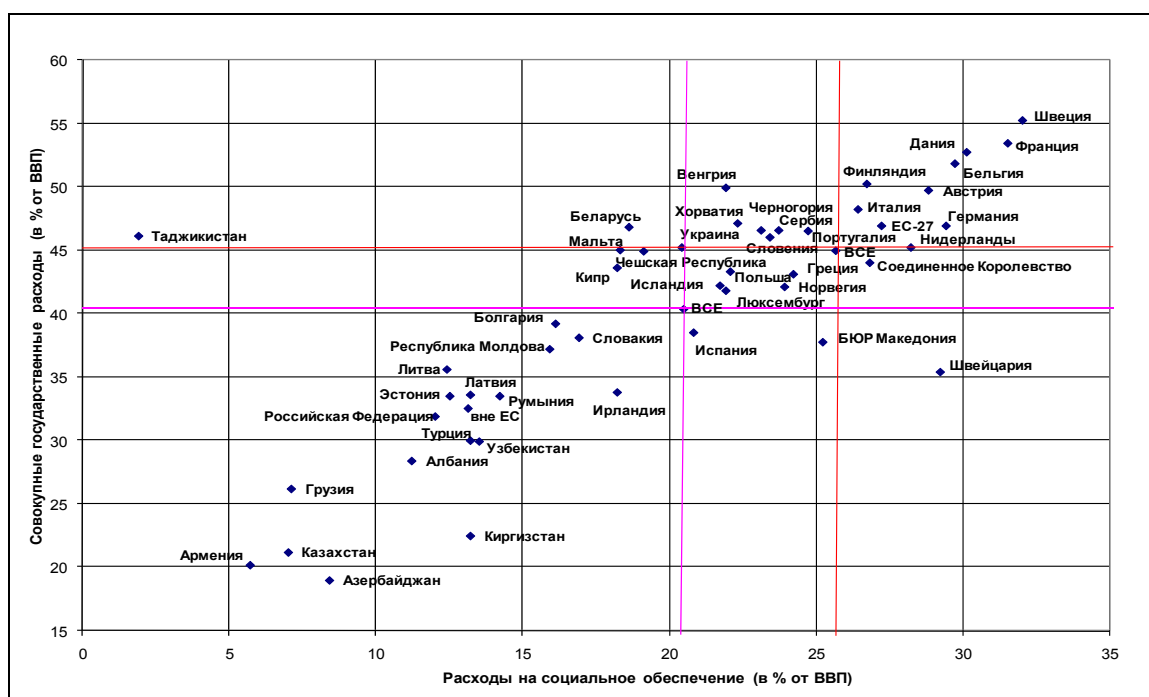
В регионе отмечаются разные уровни расходов в системах социального обеспечения (измеряемые как процент от объема ВВП) (см. диаграмму 5.1). В 2005 году через системы социального обеспечения в странах ЕС-27 было распределено немногим более 27% от объема ВВП (включая административные расходы). Однако даже среди стран ЕС-27 отмечаются значительные различия. Такие страны, как Латвия, Литва, Румыния и Эстония, расходуют на социальное обеспечение менее 15% от объема ВВП, в то время как в других странах, таких как Дания, Франция и Швеция, эти расходы превышают 30%. В трех западноевропейских странах, которые, не являясь членами ЕС, участвуют в статистических обследованиях Евростата, а именно в Исландии, Норвегии и Швейцарии, расходы на социальное обеспечение соответствуют объемам расходов в странах ЕС-27 или превышают их (далее все они называются «страны ЕС-27 + 3»). В других странах региона средние расходы на социальное обеспечение в 2005 году составляли лишь 13% от объема ВВП; при этом и среди них отмечались большие различия – от объемов, ненамного меньших, чем средний показатель по странам ЕС-27 (свыше 20% от ВВП), например, в бывшей югославской Республике Македонии, Сербии, Хорватии, Черногории и Украине, до расходов ниже 10% от объема ВВП в некоторых странах Центральной Азии.

Хотя средний объем расходов на социальное обеспечение во всех 47 странах, рассматриваемых в рамках данного анализа, составляет 25,6% от ВВП (лишь ненамного ниже, чем в странах ЕС-27),³⁶ в нем не учитываются не только различия в сфере законодательства о социальном обеспечении и в практике работы систем социального обеспечения и управления ими, но и, в частности, различия в подходах к перераспределению и в способности собирать налоги и взносы, необходимые для финансирования социальной политики.

³⁵ Определения МОТ, касающиеся социального обеспечения, содержатся в Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), а также в Рекомендациях 67 и 69. Традиционно пособия систем социального обеспечения распределяются по категориям: по болезни/на охрану здоровья, на случай утраты трудоспособности, по старости, на случай потери кормильца, на содержание семьи/детей, по безработице, жилищные пособия и на преодоление социальной изоляции, последние не включаются в другие классификации.

³⁶ Имеющаяся информация о социальных расходах в странах ЕС-27, рассматриваемых в рамках данного анализа, не полностью сопоставима с оценками Евростата для стран ЕС-27 + 3. Информация по остальным 17 странам получена из различных источников.

Диаграмма 5.1. Расходы на социальное обеспечение и общий объем государственных расходов, 2005 г.



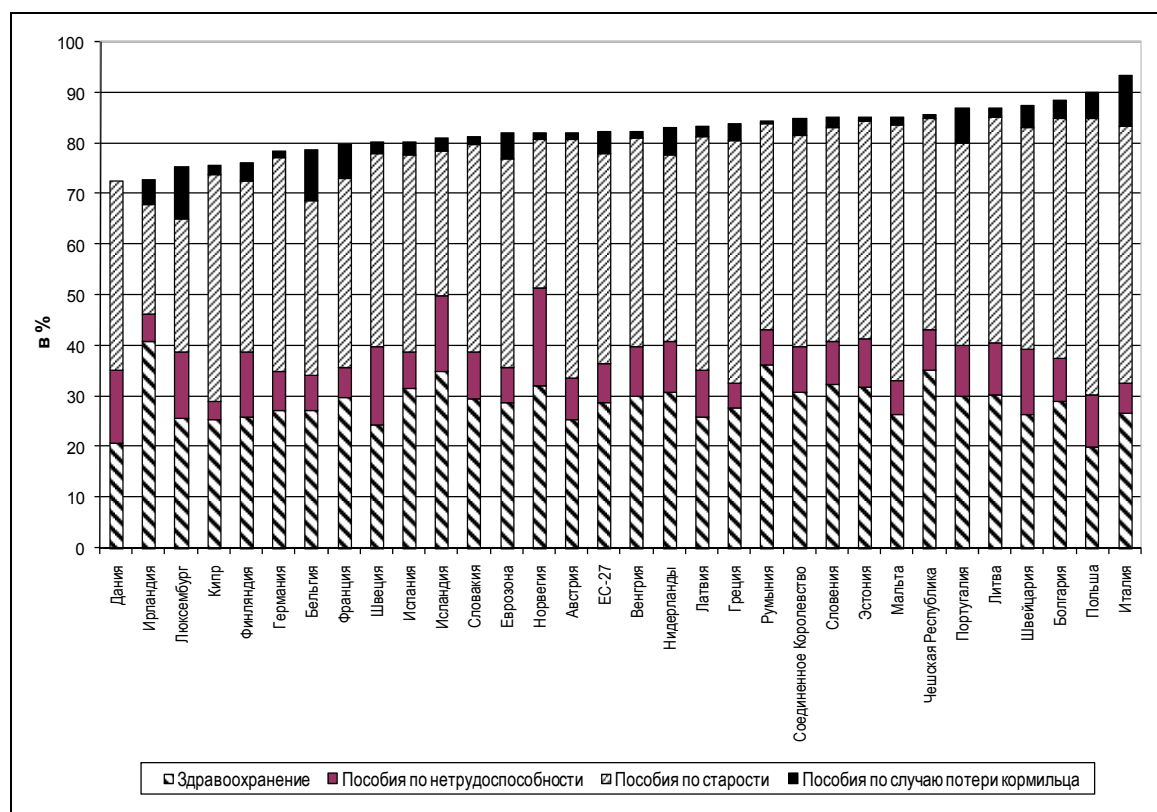
Примечание: Две цифры даются для «Всех» (всех стран). Более высокое значение – это средняя величина для всех стран по ВВП; а более низкое значение взвешено по численности населения.

Источник: Расчеты МБТ на основе базы данных обследования МОТ в области социального обеспечения, а также данных ОЭСР, АБР и МВФ.

Различия в уровнях расходов на социальное обеспечение (диаграмма 5.1) в значительной степени находят отражение в сфере охвата систем социального обеспечения и в размерах пособий. В то время как страны, расходующие на социальное обеспечение гораздо больше 10% от объема ВВП, обычно, соответствуют минимальным требованиям, установленным в Конвенции 102 и в Европейском кодексе социального обеспечения, охватывая значительное большинство населения, в других странах за рамками систем социального обеспечения остается значительная часть населения. Так, по оценкам Азиатского банка развития (АБР) для всех стран Азии, охват населения (т.е. количество получателей помощи как процент от численности целевых групп) составляет 67% в Киргизстане, 55% в Азербайджане, 44% в Казахстане, 40% в Узбекистане, 38% в Таджикистане и 36% в Армении (Baulch et al., 2008).

На диаграмме 5.2 показано, что в расходах на социальное обеспечение в значительной степени преобладают расходы на выплату пенсий и на здравоохранение. Имеются свидетельства того, что это характеризует и страны, не входящие в ЕС. Соответственно, возникает опасность вытеснения расходов на другие важные программы, такие как пособия по безработице, семейные программы, жилищные пособия и программы противодействия социальной изоляции. Это имеет особое значение для проведения политики в области создания гибких систем безопасности (флексекьюрити), которые требуют существенных инвестиций в программы рынка труда, направленные на достижение равновесия между выплатой денежных пособий и оказанием высококачественных услуг и помощи на рынке труда. Осуществление подобных мер политики может быть особенно проблематичным в странах, расходующих большую часть своего социального бюджета на здравоохранение и выплату пенсий (таких как Италия). Увеличения общего объема расходов на социальное обеспечение может и не произойти, поскольку страны сталкиваются с налоговой конкуренцией и необходимостью сокращать свои бюджеты, в которых расходы на социальное обеспечение составляют не менее 50%.

Диаграмма 5.2. Доля расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение в общем объеме расходов на социальную защиту (страны ЕС-27 + 3)



Примечание: «Здравоохранение» включает медицинские услуги и пособия по болезни, а также пособия по нетрудоспособности; «пенсии» включают пенсии по старости (по возрасту), пенсии по случаю потери кормильца (вдовам, вдовцам, сиротам), а также пенсии по нетрудоспособности.

Источник: Евростат и МОТ.

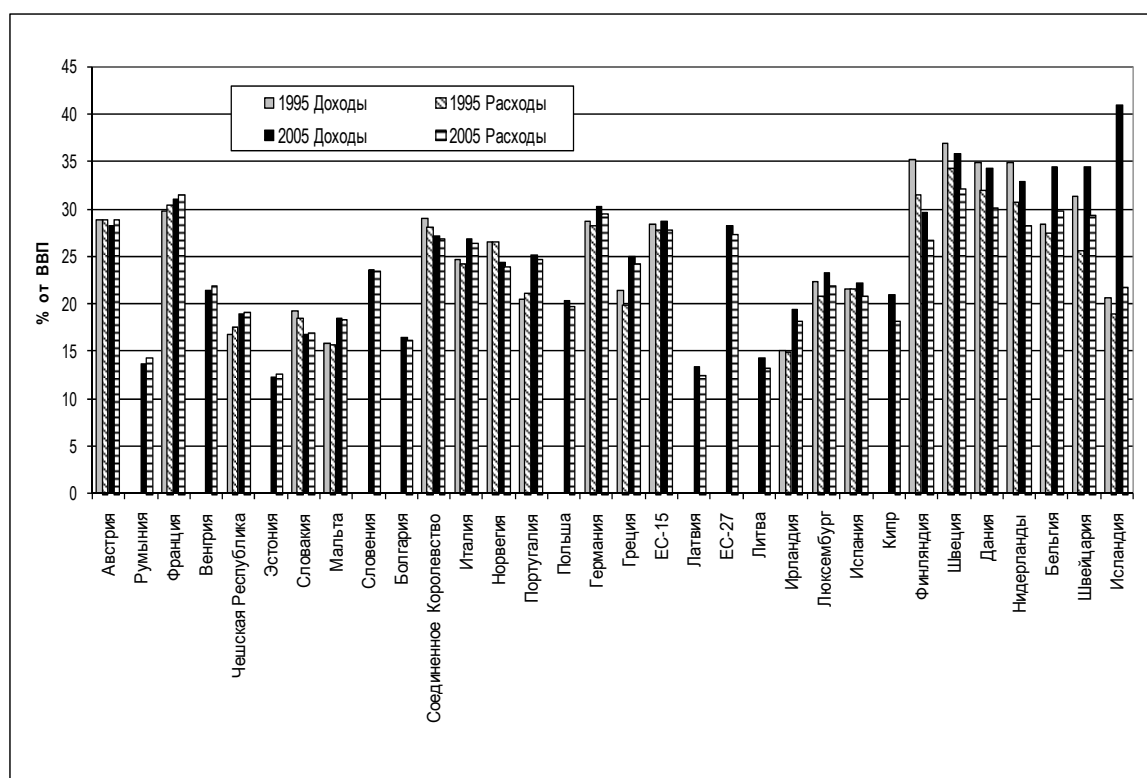
В период с 1995 по 2005 годы в странах ЕС-27 + 3 на социальную защиту выделялось от 13% (в Литве) до 32% (в Швеции) от объема ВВП (т.е. свыше половины общего объема государственного бюджета) (диаграмма 5.3). Хотя в большинстве стран доходы систем социального обеспечения соответствуют их расходам, в ряде стран доходы значительно и все чаще превышают расходы, что означает частичное предварительное финансирование будущих пенсионных расходов. В некоторых странах, в том числе в Дании, Нидерландах и Швейцарии, стратегия предварительного финансирования используется уже давно, а в других странах, таких как Бельгия, Исландия и Швеция, ее применяли в течение 1990-х годов. Вероятно, и другие страны пойдут по этому пути, например, Германия, многие из стран ЕС-12 и ряд стран, не входящих в ЕС, которые предприняли шаги, стимулирующие частные сбережения, хотя последствия этих шагов пока еще остаются за рамками статистических наблюдений.

Вставка 5.1

Обзор механизмов финансирования систем социальной защиты (страны ЕС-27 + 3) (в % от объема ВВП)

- Взносы работодателей колеблются от 3,5% (в Дании) до 17,7% (в Бельгии).
- Взносы защищенных лиц варьируют от 0,1% (в Эстонии) до 11,3% (в Нидерландах).
- Государственные выплаты находятся в пределах от 1,6% (в Румынии) до 21,7% (в Дании).
- Другие поступления варьируются от 0% (в Эстонии) до 14,4% (в Исландии).

**Диаграмма 5.3. Доходы и расходы систем социального обеспечения
(страны ЕС-27 + 3, 1995 и 2005 гг.)**



Примечание: Страны в разбивке по балансам в 2005 г.

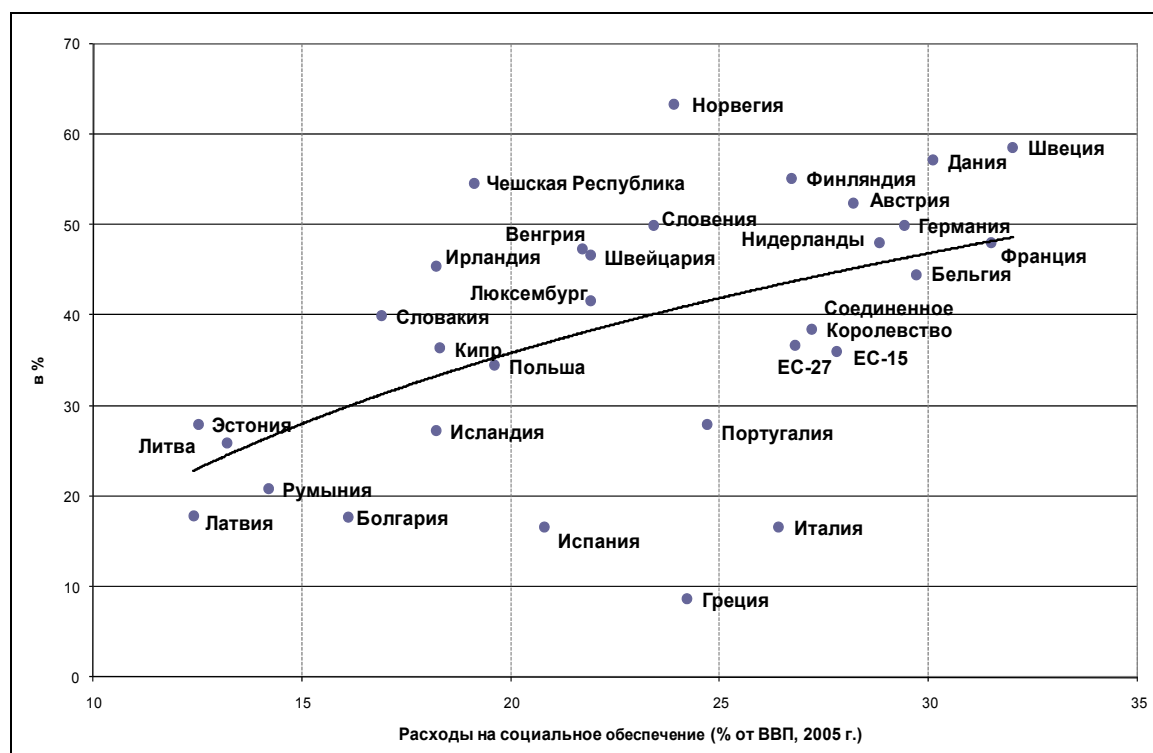
Источник: Евростат.

Что касается источников финансирования систем социального обеспечения, то многие страны (хотя и разными темпами) осуществляют политику, направленную на сокращение социальных взносов защищенных лиц в относительном выражении при сохранении относительной доли работодателей и увеличении доли выплат из общей системы налогообложения. Это – совместный результат мер политики и структурных сдвигов в составе рабочей силы.

Следует иметь в виду, что единственным источником финансирования пенсий, услуг здравоохранения и других пособий являются, в конечном счете, текущие доходы внутренней экономики (Fultz and Stanovnik, 2004), которые формируют основу для налогов и взносов. Объем собираемых налогов и социальных взносов зависит от качества государственного управления в стране, в том числе от желания и способности всех заинтересованных сторон взаимодействовать в интересах финансирования системы социальной защиты. Трехстороннее управление социальной сферой с его внутренней системой сдержек и противовесов сыграло важную роль в обеспечении доступности ресурсов для проведения мер социальной политики и выплаты социальных пособий.

Одним из способов измерения эффективности системы социальной защиты является сопоставление процентной доли населения, которому угрожает бедность, до и после осуществления социальных выплат. На диаграмме 5.4 показано, что системы социальной защиты эффективно уменьшают степень риска оказаться за чертой бедности. В целом, чем больше средств вкладывается в систему социальной защиты (как доли от объема ВВП), тем заметнее сокращаются масштабы бедности (и предупреждается появление новых неимущих слоев населения), даже несмотря на то, что некоторые системы социального обеспечения в относительно большей степени занимаются распределением и уделяют больше внимания группам населения с низким уровнем доходов. В то время как системы социальной

Диаграмма 5.4. Процент сокращения масштабов бедности после осуществления выплат по социальному обеспечению (страны ЕС-27, 2005 г.)



Примечание: *Масштабы бедности до получения социальных выплат*: доля лиц, живущих на располагаемые доходы, которые ниже уровня бедности до получения социальных выплат. *Масштабы бедности после получения социальных выплат*: доля лиц, живущих на располагаемые доходы, которые ниже уровня бедности после получения социальных выплат. Порог бедности установлен на уровне 60% от среднего значения располагаемого дохода в стране (после социальных выплат).

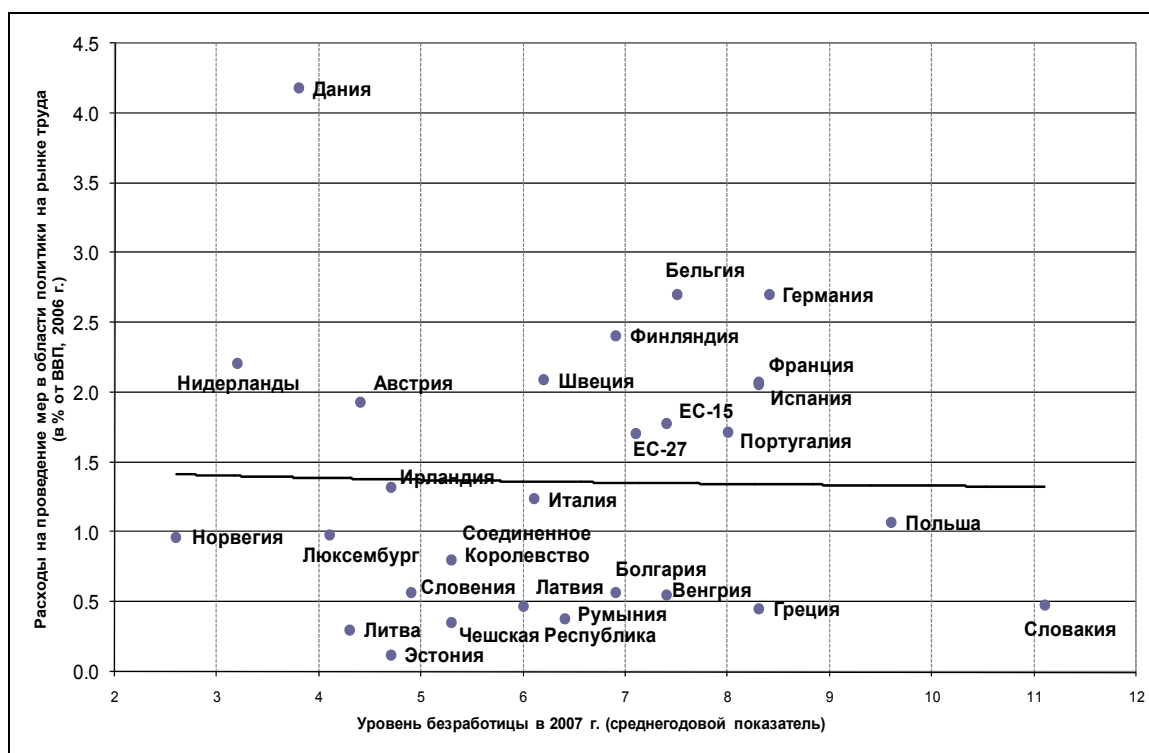
Источник: Евростат и МОТ.

защиты в странах ЕС-27 позволяют уменьшать риск бедности почти на 40%, этот показатель существенно различается по странам, что свидетельствует о значительных различиях в характере и эффективности нормативных актов, регулирующих сферу социальной защиты. Тем не менее, в ряде стран региона отмечено уменьшение потенциала систем социальной защиты по сокращению масштабов бедности.

5.2. Гарантия получения доходов на случай безработицы

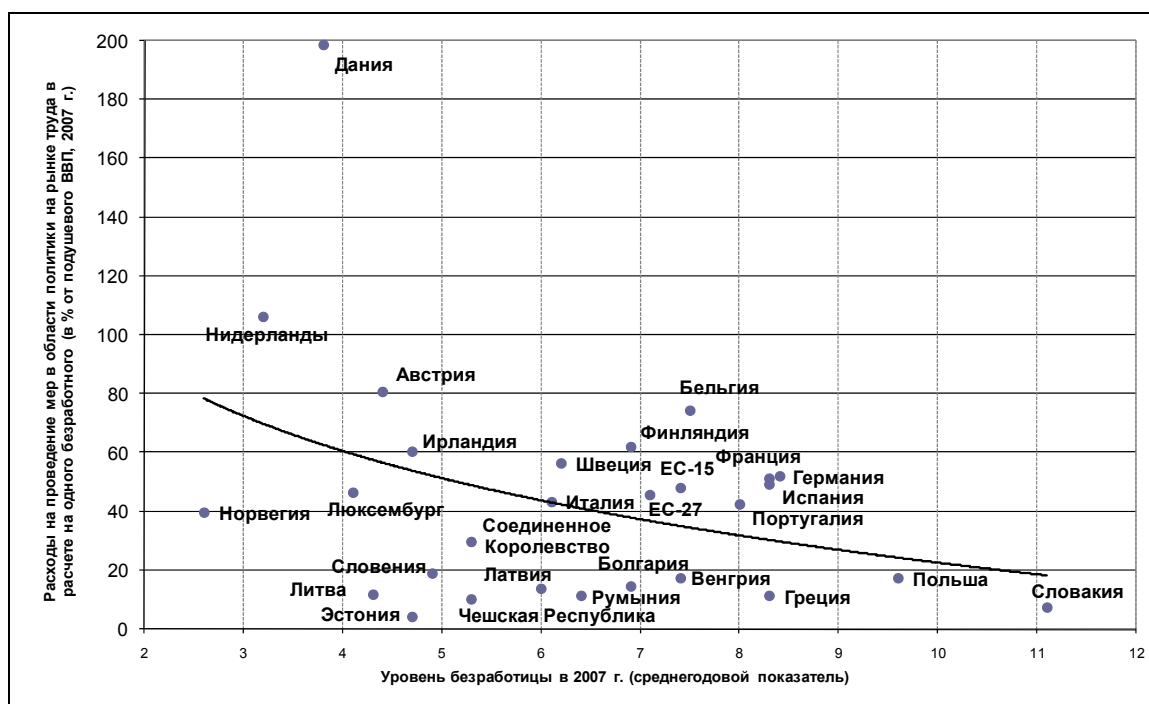
Страны ЕС-27, в среднем, расходуют немногим более 1,7% от ВВП на осуществление всех мер в области политики на рынке труда (в том числе на поддержку доходов и так называемые «активные меры»), хотя объемы этих расходов не всегда соотносятся с уровнем безработицы (диаграмма 5.5). Существует незначительная отрицательная корреляция между долей общей суммы расходов в области политики, выделяемой на так называемые «активные меры», и уровнями безработицы: страны, где уровень безработицы ниже, обычно выделяют более весомую часть в общей сумме расходов на осуществление иных мер, кроме поддержки доходов. В равной степени также существует незначительная отрицательная корреляция между объемами финансирования программ на рынке труда и уровнями безработицы: страны, где уровень безработицы ниже, обычно расходуют больше средств на проведение мер в области политики на рынке труда в расчете на каждого безработного, чем страны с высоким уровнем безработицы. В целом, безработные в странах ЕС-12 с относительно низкими доходами, как правило, получают менее 20% от среднедушевого национального дохода в виде пособий и услуг на рынке труда, в то время как в странах ЕС-15 размер этих пособий и услуг составляет приблизительно 50% (диаграмма 5.6).

Диаграмма 5.5. Расходы на проведение мер в области политики на рынке труда (в % от ВВП) и уровни безработицы (страны ЕС-27, 2006-07 г.)



Источник: Евростат и МОТ.

Диаграмма 5.6. Объем финансирования мер в области политики на рынке труда и уровни безработицы (страны ЕС-27, 2007 гг.)



Источник: Евростат и МОТ.

Незначительная тенденция к снижению расходов на пособия по безработице в 2005 году по сравнению с 2000 годом связана с падением уровня безработицы и с тем, что в период экономического подъема численность безработных, получающих пособия, как правило, сокращается быстрее, чем общая численность безработных. В некоторых странах были также ужесточены условия получения пособий по безработице в целях расширения возможностей трудоустройства. Во многих случаях эти меры политики оказались успешными в обеспечении более полного соответствия между уровнем производительности труда и размерами заработной платы.

За некоторыми исключениями, в большинстве стран ЕС-15 и в некоторых странах ЕС-12 используется общий подход к страховым пособиям по безработице, в котором учитываются:

- базовый размер заработной платы (доходов) в стране;
- заработки отдельных лиц в течение конкретного периода времени до потери работы;
- возраст работника, когда он лишается работы;
- количество взносов или количество лет страхования;
- семейное положение и наличие иждивенцев.

В большинстве стран установлен верхний предел базовой заработной платы, из которой вычитаются взносы (в рамках систем взносов, которые являются преобладающими). Этот предел не только ограничивает размер взносов, но и косвенно устанавливает максимальный размер пособий. Размер пособия, как правило, больше, когда на иждивении у безработного находятся члены семьи, а также в некоторых случаях после длительного периода уплаты взносов (непрерывной занятости). Максимальный срок выплаты пособий часто продлевается в случае длительного периода уплаты взносов, что может приводить к уходу работников пожилого возраста с рынка труда.

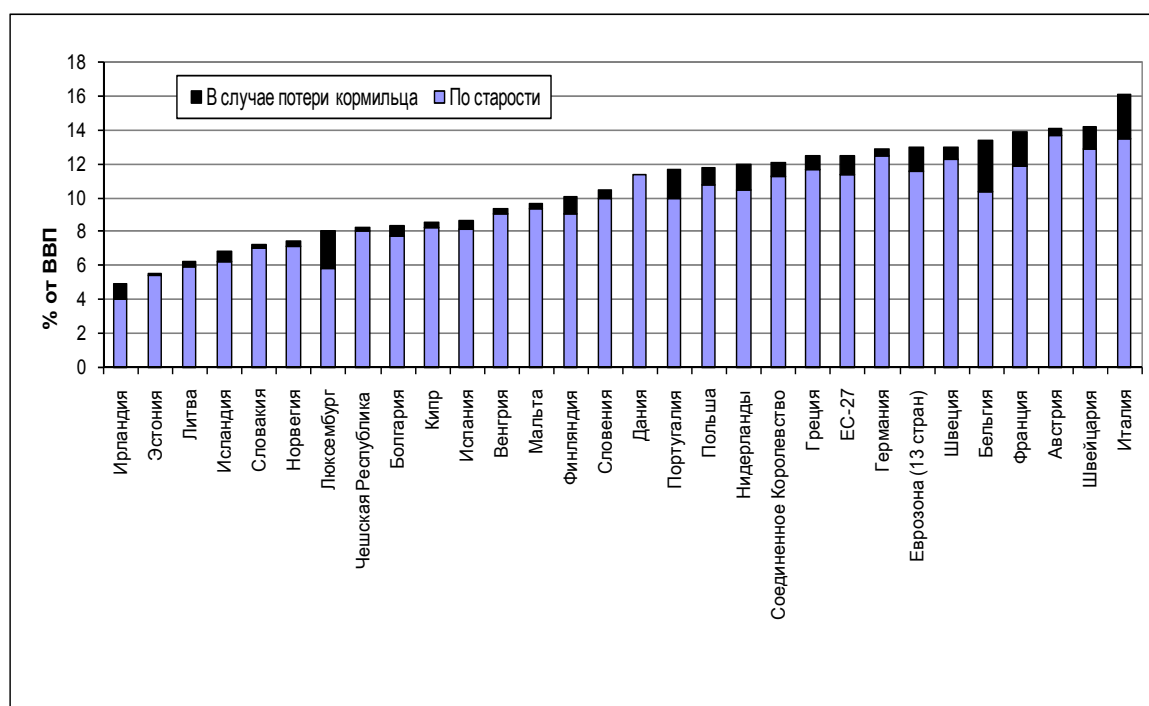
В большинстве случаев размер пособия по безработице уменьшается после определенного срока (часто, шестимесячного), чтобы стимулировать активные поиски работы. Все системы пособий по безработице предусматривают ограниченные сроки выплат, по окончании которых лица, длительное время получавшие эти пособия, передаются в ведение общих систем поддержки доходов (социальной помощи).

В некоторых из стран ЕС-12 и в странах, которые не являются членами ЕС, в частности, в странах СНГ, на выплаты пособий по безработице и другие меры в области политики на рынке труда выделяются гораздо меньшие объемы финансирования, а сами пособия, как правило, меньше и зачастую не связаны с размерами заработков. В отдельных странах (Казахстане и Киргизстане) регулярно выплачиваемые пособия по безработице полностью отменены, либо их отмена планируется. В других странах размеры пособий настолько малы, что их потенциальные обладатели даже не стремятся их получать. Ввиду того, что безработица в этих странах носит, в основном, структурный и долгосрочный характер, большинство безработных и их семьи подпадают под действие программ социальной помощи, которые недофинансируются и не распространяются на всех нуждающихся. Более того, отсутствие помощи в целях расширения возможностей трудоустройства в сочетании со слабыми государственными службами занятости и мерами по содействию занятости, приводит к тому, что соответствующие лица, как правило, не могут выйти из состояния безработицы и бедности, что еще сильнее принуждает их уходить в широко распространенную неформальную экономику.

5.3. Гарантия получения доходов при выходе на пенсию и в случае потери кормильца

Расходы на выплату пособий по старости и на случай потери кормильца (вдовам/вдовцам и сиротам) в странах ЕС-27 + 3 колеблются от 5% (в Ирландии) до 16% от объема ВВП (в Италии) при среднем значении около 13% (диаграмма 5.7).

Диаграмма 5.7. Расходы на выплату пособий по старости и в случае потери кормильца (страны ЕС 27 + 3, 2005 г.)



Источник: Евростат.

Хотя доля расходов на пенсионное обеспечение по отношению к объему ВВП является показателем относительной важности мер в области пенсионного обеспечения, она не обязательно является надежным показателем, определяющим размер пенсии, выплачиваемой после выхода работников на пенсию. Различия в объемах расходов на душу населения отражают отличающиеся предпочтения государств в отношении обеспечения доходов пенсионеров. На ход пенсионных реформ серьезное влияние оказывает ожидаемая демографическая динамика. Эти реформы в целом были нацелены на повышение фактического пенсионного возраста путем противодействия досрочному выходу на пенсию, повышения пенсионного возраста, установленного в законодательном порядке, и усиления зависимости размера пенсии от суммы и количества взносов (что в целом позволяет снижать коэффициент замещения для лиц с низкими доходами и коротким стажем работы).

5.4. Доступ к системам медицинского обслуживания

Страны, находящиеся в зоне наблюдений Евростата, в среднем выделяют на охрану здоровья 8% от объема ВВП. Относительная доля достигает максимального значения во Франции, которая расходует на эти цели свыше 9% своего ВВП, а минимальное соотношение отмечается в Латвии — чуть выше 3%. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, среди стран региона, не входящих в ЕС, наибольшие объемы государственных расходов на услуги здравоохранения колеблются в пределах от 4% до 6% от ВВП, в основном в балканских странах, а наименьшие — в Центральной Азии (от 1% до 2,5% от объема ВВП).

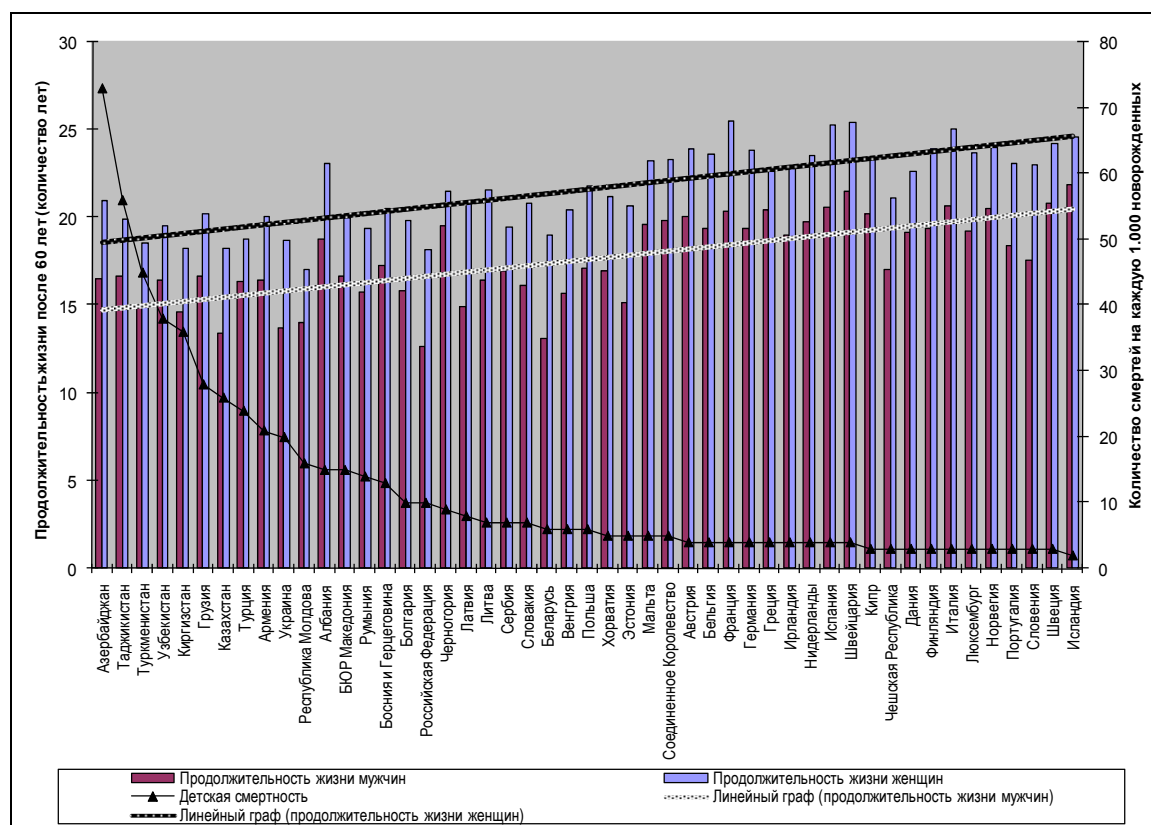
Несмотря на большие различия среди стран в отношении числа больничных коек на 100.000 жителей (максимальное значение этого показателя зарегистрировано в Чешской Республике — 850, а минимальное в Испании — 339), различия в количестве практикующих врачей и стоматологов выражены в гораздо меньшей степени (от 482 врачей на 100.000 жителей в Бельгии до 243 в Швейцарии). В период с 1995 по 2005 годы количество практикующих врачей увеличилось — порой значительно — почти во всех странах, о которых

имеются данные, что усилило финансовое давление на системы здравоохранения. Количество практикующих врачей и стоматологов варьируется среди стран в приемлемых пределах, и нельзя сказать, что большинство стран испытывает дефицит врачей. Широкие различия в числе больничных коек, очевидно, отражают различия в организации национальных систем здравоохранения, а не их доступность в принципе. Тем не менее, в отдельных странах (особенно, в Центральной Азии) наблюдаются проблемы в отношении доступности медицинских услуг, которые вызваны неравномерным распределением объектов инфраструктуры и людских ресурсов. В странах Центральной Азии проблема доступности медицинского обслуживания возникла в результате развала старых и отсутствия новых механизмов, обеспечивающих всеобщий доступ к системам медицинского обслуживания.

Во многих странах Центральной и Восточной Европы системы здравоохранения, которые в прошлом финансировались за счет государственных налогов, были заменены на системы социального страхования. Их еще предстоит реформировать, чтобы повысить эффективность аспектов предложения (которая находится на низком уровне, о чем свидетельствует относительно высокое число больничных коек и количество медицинского персонала в сравнении с относительно низкими показателями охраны и состояния здоровья населения).

Три основных переменных величины признаются в качестве достоверных показателей состояния здоровья населения: продолжительность жизни мужского и женского населения, а также детская смертность. На диаграмме 5.8 показано, что продолжительность жизни даже после 60 лет и, в частности, детская смертность колеблются в зависимости от уровня доходов населения в целом и от объема инвестиций в здравоохранение. Страны с максимальными показателями детской смертности, которые, как правило, находятся в Восточной Европе и Центральной Азии, также характеризуются минимальными объемами расходов на здравоохранение.

Диаграмма 5.8. Продолжительность жизни после 60 лет (среди мужчин и женщин) и детская смертность (2005 г.)



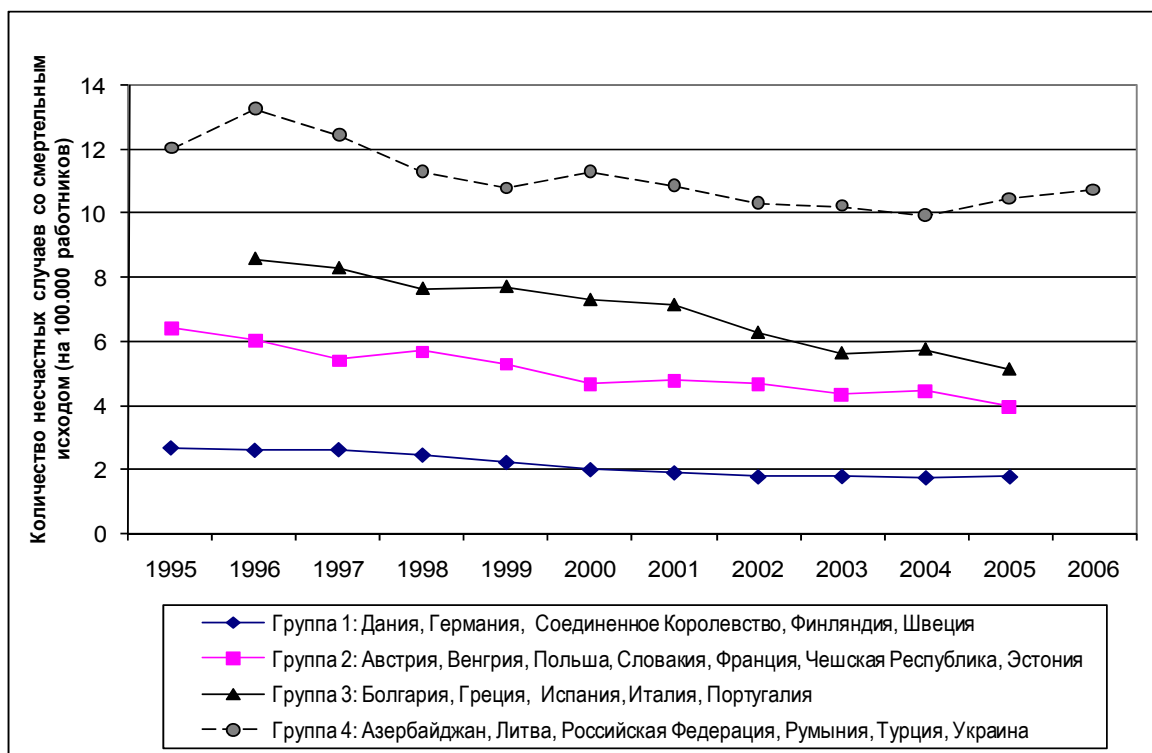
Источник: Оценки ООН; World Population Prospects (пересмотренное издание 2006 г.).

5.5. Безопасность и гигиена труда

Возможно, не существует более наглядного показателя приверженности страны целям достойного труда, чем национальная статистика в области производственного травматизма и профессиональных заболеваний. Трудно оспаривать то, что достойный труд – это безопасный труд. Однако хотя производственный травматизм и профессиональные заболевания – это вопросы охраны здоровья и благосостояния, они также являются важными аспектами экономики и политики в области занятости.

Хотя в целом ситуация в сфере безопасности и гигиены труда (БГТ) в регионе улучшается, за некоторыми исключениями (диаграмма 5.9), производственные травмы и профессиональные заболевания по-прежнему вынуждают миллионы людей бросать работу, порой навсегда. По информации Европейского агентства за безопасность и гигиену труда, в странах ЕС-27 каждые три с половиной минуты в результате производственной травмы или профессионального заболевания гибнет один работник. При всех различиях в уровнях травматизма между странами, секторами с высокой степенью риска, как правило, являются сельское и лесное хозяйство, строительство, транспорт и обрабатывающая промышленность. Кроме того, как показано на диаграмме 5.9, явные различия существуют между группами стран. В странах Северной Европы (группа 1) после реформы законодательства в 1970-х годах и длительного формирования профилактической культуры в сфере безопасности и гигиены труда изначально низкий средний уровень смертности снизился до 1,72 смертельных случая на 100.000 работников в 2005 году. Этот показатель выше, однако снижается (достигнув 3,93 смертельных случая на 100.000 работников в 2005 г.) в группе стран континентальной и Центральной Европы (группа 2), где законодательные реформы начались позднее. Та же тенденция к понижению наблюдается в странах на юге Европы (группа 3) (5,1 смертельных случаев на 100.000 работников в 2005 г.), хотя и с более высокого исходного уровня, отражающего общий дефицит культуры безопасности труда в 1996 году и улучшение состояния дел в последние годы. Наконец, в большинстве восточноевропейских стран региона (группа 4) показатель смертности в результате несчастных случаев является гораздо более высоким и, как правило, колеблется, увеличившись в 2005 и 2006 годах, что свидетельствует об отсутствии устойчивой положительной динамики в этой области.

Диаграмма 5.9. Несчастные случаи на производстве со смертельным исходом (1995-2006 гг.)

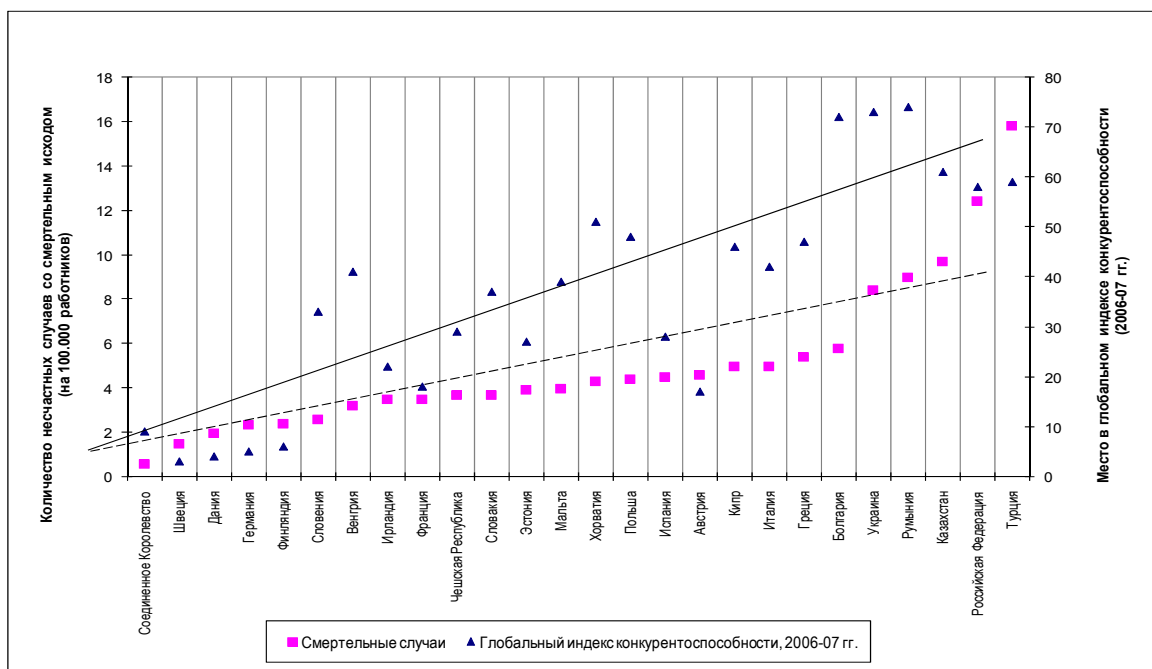


Общее падение уровня производственного травматизма и профессиональных заболеваний в большинстве стран региона можно объяснить многими причинами, в том числе повышением уровня информированности и профилактики, переходом работников из секторов с высокой степенью риска в сферу услуг, а также сокращением занятости и продолжительности рабочего времени во многих странах. Тем не менее, в жизни работников всего региона происходит много стремительных перемен, что связано с повышением степени гибкости в сфере занятости (см. главу 3), а это может влиять на тип и характер рисков на работе: среди жертв разукрупнения предприятий и нестабильно занятых работников отмечается рост числа невыходов на работу из-за болезней, травматизма, скелетно-мышечных и психосоциальных расстройств.

Меняющийся характер деятельности компаний требует изменения традиционной роли органов инспекции труда, служб охраны труда и руководителей служб техники безопасности с тем, чтобы обеспечить более широкий охват разрозненных групп работников. В частности, необходимо противостоять любым попыткам принизить значение инспекции труда. Неслучайно, что страны с низким уровнем смертности в результате несчастных случаев – это как раз те страны, где выше соотношение числа инспекторов и количества наемных работников. Как показывают результаты обследований, уровень травматизма также ниже на предприятиях, где действуют профсоюзы, что подчеркивает значение консультаций с работниками по вопросам БГТ.

Инвестиции в БГТ экономически оправданы. Потери, связанные с производственными травмами и профессиональными заболеваниями, могут быть огромными, и поэтому не вызывает сомнений экономическая выгода, которую можно получить благодаря профилактике профессиональных рисков. По оценкам МОТ, прямые издержки в результате потерь рабочего времени, связанных с производственными травмами и профессиональными заболеваниями, эквиваленты 4% мирового ВВП, а в странах ЕС этот показатель в 2002 году составил около 2,6%. Формирование безопасной и здоровой рабочей среды – важный аспект предупреждения изоляции на рынке труда и сохранения потенциала к трудоустройству и производительности работников, особенно пожилых, которым для продолжения работы нужно оставаться крепкими и здоровыми. Высокий уровень производственного травматизма и профессиональных заболеваний оказывает значительное влияние на сплоченность общества и продуктивность экономики. Действительно, ни одной стране не удалось достигнуть высокого уровня производительности и конкурентоспособности, не обеспечив безопасных условий труда (диаграмма 5.10).

Диаграмма 5.10. Конкурентоспособность и безопасность труда



5.6. Проблемы, связанные с проведением политики в области социальной защиты

При внимательном и полном рассмотрении статистических показателей необходимо учитывать тот факт, что в большинстве стран региона системы социальной защиты реформировались в течение последних одного-двух десятилетий по причине прогнозируемых коренных изменений в структуре населения и значительных изменений во внутреннем экономическом развитии, вызываемых международным разделением труда, а также внутренними и внешними торговыми отношениями. В значительной части региона системы социальной защиты подверглись глубочайшим системным изменениям в результате развала плановой экономики и одновременно пережили порой драматические социальные последствия переходного периода и открытия экономики перед внешним миром.

Интернационализация и нестабильность на рынке труда

Как указывалось в Главе 2, в странах, участвующих в процессе глобализации, происходят стремительные социально-экономические изменения. Несмотря на весомый характер потенциальной пользы перемен, эти выгоды коснулись не всех групп населения, тем самым вызвав социальное напряжение. В традиционных промышленно развитых странах, особенно в странах, где в прошлом функционировали централизованные плановые экономические системы, часть населения считает, что занятость и социальное обеспечение, а вместе с ними и общая уверенность в будущем, находятся под угрозой. В этой связи международная конкуренция часто воспринимается как «гонка на дно» или как «гонка уступок». Положение усугубляется развитием рынков труда с двойным режимом, верхний сегмент которых характеризуется высоко оплачиваемыми рабочими местами и, по крайней мере, теоретически надежной социальной защитой с широким набором запасных планов и мер правовой защиты на случай нарушений продолжительности рабочего времени и увольнений. Однако многие работники, особенно менее квалифицированные, а также женщины и представители этнических меньшинств, заняты в нижнем сегменте рынка, где заработная плата ниже, работа носит нестабильный, а порой и опасный характер, где отсутствует защита от увольнений, а рабочее время непостоянно и зачастую продолжительно. В частности, в неформальной экономике условия труда, как правило, нестабильные, небезопасные и нездоровые, заработки низкие и нерегулярные, рабочее время продолжительное, а доступ к системам социальной защиты и профессионального обучения отсутствует. Часто предприятия в секторе неформальной экономики производят товары и услуги на условиях договоров субподряда с предприятиями в сфере формальной экономики не только для внутреннего рынка, но и на экспорт. Работников часто нанимают на индивидуальной основе, что еще сильнее подрывает степень их защиты и безопасности.

Демографический сдвиг: старение населения и процесс миграции

В течение последних 20 лет социальная политика в Европе подвергалась воздействию так называемого демографического вызова старения, связанного с дальнейшим увеличением продолжительности жизни и падением рождаемости в большинстве европейских стран существенно ниже уровня воспроизводства населения.

В результате доля лиц пожилого возраста (пенсионеров) в Европе значительно увеличится, что означает, что активное население будет вынуждено платить больше (из собственных заработков) за экономически неактивное население.

В период с 2005 по 2050 годы население Европы сократится почти на 70 млн. человек, что, очевидно, повысит спрос на трудовых мигрантов. В результате осуществления социальной политики, которая приводила к постоянно высокому уровню безработицы и росту нестабильности в течение последних двух десятилетий, теперь странам как западной, так и восточной части региона, по-видимому, будет трудно принимать значительно возросшие потоки иммиграции (Всемирный банк, 2006 г.). Однако такое отношение может измениться

в будущем в связи с усиливающимся давлением нехватки рабочей силы. Кроме того, глобализация будет обязательно стимулировать трансграничные потоки не только капитала, но и рабочей силы. Для обеспечения права на социальное обеспечение всех лиц, включая все большее число трудовых мигрантов, потребуются улучшить координацию деятельности систем социального обеспечения во всем регионе. Нормы МОТ³⁷ и правила ЕС создают основу для двухсторонних и, возможно, многосторонних соглашений о правах трудовых мигрантов на социальное обеспечение.

Однако миграция может лишь на время облегчить бремя стареющего населения. Реальной задачей остается создание специальных рабочих мест для пожилых работников, а расширение трудового участия мужчин и женщин всех возрастов (а не только пожилых работников) крайне необходимо для поддержания уровня жизни в обществе со стареющим населением.

Старение населения, высокий уровень безработицы и вызовы глобализации создали одинаковые проблемы во всех европейских странах, хотя и разной остроты. Это привело к принятию аналогичных программных подходов, часто связанных с созданием (управляемых частными компаниями) дополнительных базовых структур для существующих пенсионных систем (Fultz, 2002) и принятием мер по сокращению затрат в системах здравоохранения и мер по активизации усилий в поисках работы в рамках политики содействия трудоустройству и в качестве условия получения пособия по безработице.

Безусловно, старение населения приведет к увеличению расходов на выплату пенсий и медицинское обслуживание в предстоящие десятилетия. Однако вопреки старому мифу они не могут создать смертельной угрозы для финансового равновесия национальных систем социальной защиты. Даже в рамках наихудшего сценария, предполагающего общую неспособность преодолеть демографический вызов старения, его воздействие на устойчивость национальных систем социальных выплат даже в странах с высокоразвитыми системами могут быть менее драматичными, чем представляется многими. В таблице 5.1 содержится последний прогноз Комитета по экономической политике ЕС о совокупных затратах на выплату наиболее значимых пособий систем социального обеспечения по причине старения населения.

Таблица 5.1. Прогнозируемые изменения в средних объемах государственных расходов в связи с возрастными факторами (страны ЕС-27, * 2004-50 гг.)

	Уровень 2004 г. (% от ВВП)	2030 (Изменение в % по сравнению с уровнем 2004 г.)	2050
Пенсии	10.6	+1.3	+2.2
Здравоохранение	6.4	+1.0	+1.6
Длительный уход	0.9	+0.2	+0.2
Пособия по безработице	0.9	-0.3	-0.3
Образование	4.6	-0.6	-0.6
Итого	23.4	+1.6	+3.4

* Исключая Болгарию и Румынию.

Источник: Европейская комиссия, 2006b, стр. 11.

Среднее увеличение национальных социальных расходов на 3,4% от ВВП – существенное, но вполне осуществимое, повышение. Однако между отдельными странами существуют значительные различия, которые связаны не столько с самим процессом старения населения, сколько с конкретными характеристиками программ, включая их финансирование, критерии участия и размеры пособий (Европейская комиссия, 2006b).

³⁷ Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118), Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157) и Рекомендация 1982 года (167).

В этой связи необходимо различать *коэффициент демографической зависимости* и *коэффициент системной зависимости*. Относительными показателями системной зависимости являются численность получателей пособий и лиц, вносящих взносы в пенсионные системы. В большинстве стран коэффициент системной зависимости повышается быстрее, чем коэффициент демографической зависимости. Коэффициент демографической зависимости не является единственным фактором, определяющим затраты на выплату пенсий, которые (как процент от объема ВВП) являются производным от коэффициента системной зависимости и *финансового коэффициента* (соотношения средней пенсии и среднего объема производства в расчете на одного работника, либо показателя ВВП в расчете на одного работника). Страны могут влиять на коэффициент системной зависимости, сокращая численность получателей пособий, либо увеличивая численность работников. Они могут влиять на финансовый коэффициент с помощью мер по повышению уровня производительности (объема производства в расчете на одного работника) либо, по крайней мере, путем сдерживания темпов роста пособий ниже темпов роста производительности. Поэтому количество доступных инструментов ограничено. Страны обычно используют различные виды сочетания мер в области политики, которые могут включать повышение фактического пенсионного возраста, снижение среднего возраста вступления на рынок труда, повышение уровня производительности (помимо прочего, с помощью новых технологий и увеличения продолжительности рабочего времени) и уменьшение пенсионных расходов (например, путем их привязки к ожидаемой продолжительности пенсионного периода). За очень немногими исключениями (например, Люксембурга), все европейские страны в последние годы использовали сочетание подобных мер.

Страны также могут снижать видимые затраты на выплату пенсий путем уменьшения размера взносов с помощью перевода средств из других статей государственного бюджета в пенсионные системы, увеличения налогов и сборов или уменьшения бремени расходов из государственного бюджета посредством приватизации. Однако эти меры не снижают реальных затрат общества на пенсионное обеспечение.

Еще один рычаг, а именно снижение коэффициента замещения на государственном уровне, может быть использован странами с развитыми государственными системами пособий, зависящих от размеров доходов населения, и в гораздо меньшей степени странами с фиксированным уровнем государственных выплат, которые уже в большей степени полагаются на частные пенсионные системы. Повышение размера взносов означает, что сегодняшние работники сталкиваются во всех странах с более тяжелым бременем чистых расходов. Это касается и повышения налогов. Следует уделять внимание перераспределению государственного бюджета, хотя любое возможное сокращение расходов, например, ввиду снижения численности молодежи, должно учитывать требование о подготовке рабочей силы с высоким и постоянно повышающимся уровнем квалификации на основе непрерывного обучения.

Во многих странах региона государственные пенсионные системы дополняются частными, хотя у них разный относительный размер. В течение 90-х годов некоторые специалисты выступали за переход от государственных к частным системам, от систем с установленным размером пособий к системам с установленным размером взносов и от распределительных к накопительным системам. В центре дискуссии был вопрос о воздействии разных механизмов финансирования на базу налогообложения. Некоторые были убеждены в том, что частные накопительные системы с установленным размером пенсионных взносов окажутся более устойчивыми, государственные расходы будут ограничены и количество нарушений уменьшится (ввиду более прочной связи между размером взносов и причитающейся суммой выплат). Частное управление средствами приведет к повышению уровня их доходности. И последнее, но не менее важное, соображение заключалось в том, что расширится общая сфера охвата, включая самозанятых работников. Влияние старения населения на базу налогообложения является очевидным в рамках распределительной системы. Однако покупательная способность также передается от работающих поколений поколениям пенсионеров пожилого возраста в фондируемых системах через куплю-продажу активов. Накопленные пенсионные средства постепенно продаются работающим поколениям, которые сами создают пенсионные накопления, но при этом также уменьшаются по численности.

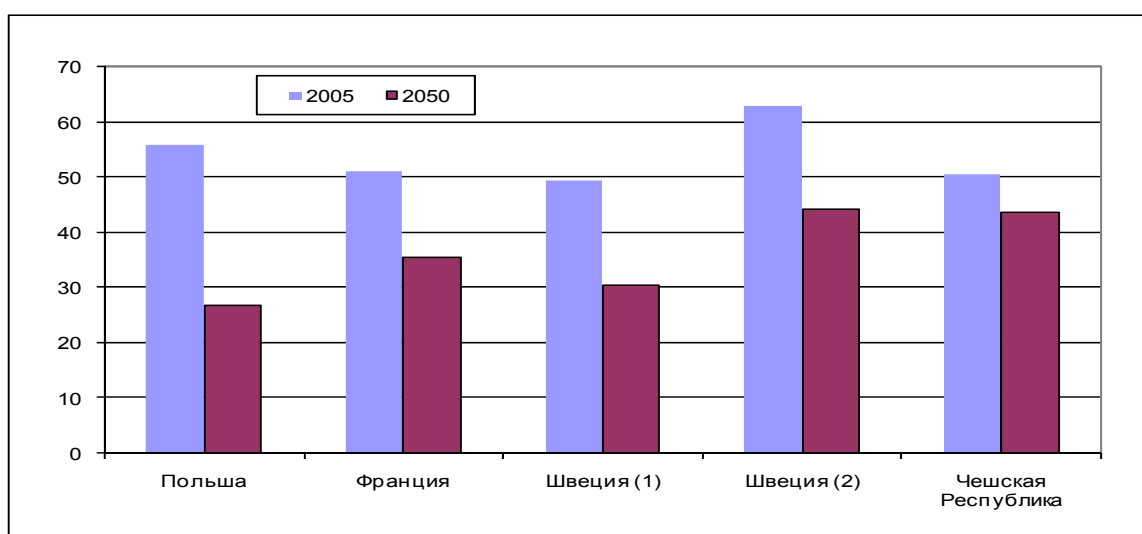
Поэтому в фондируемых системах плательщики сталкиваются с опасностью того, что их пенсионные накопления будут иметь меньшую стоимость при выходе на пенсию, чем ожидалось.

В последние годы МОТ провела ряд обследований реформированных пенсионных систем, в том числе в странах с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе (Fultz, 2004; Fultz et al., 2003; Fultz (ed.), 2002; Hagemeyer and Scholz, 2004). Эти исследования показали, что на практике реформированные пенсионные системы могут: i) снизить стабильность доходов получателей пособий пожилого возраста; ii) сузить реальный охват; iii) не привести в ожидаемому расширению охвата и увеличению темпов роста национальных сбережений. Озабоченность МОТ недавно была поддержана Независимой группой по оценке (НГО) Всемирного банка, которая в своих оценках помощи, оказываемой Всемирным банком пенсионным реформам заключила, что «имеется мало фактических данных о том, что частные фондируемые системы преуспели в увеличении национальных сбережений или в развитии рынков капитала ...» и что «... озабоченность Банка устойчивостью бюджетно-налоговой системы отодвинула на второй план высокую цель пенсионной политики, а именно сокращение масштабов бедности и повышение достаточности пенсионного дохода с учетом бюджетных ограничений» (Всемирный банк, 2005a).

Исследования МОТ также указывают на высокие и долгосрочные издержки переходного периода, высокие административные затраты и ожидаемые низкие относительные показатели замещения, особенно для женщин и лиц с коротким или прерывистым стажем и низкими доходами (а также лиц, таких как самозанятые работники, от которых требуется внесение лишь минимальных взносов). Другой чертой реформированных пенсионных систем является высокая степень непредсказуемости размера пособий ввиду их зависимости от переменчивой конъюнктуры финансовых рынков.

На диаграмме 5.11 представлены ожидаемые расчетные коэффициенты замещения в отдельных странах ЕС, как это явствует из их докладов о национальной пенсионной стратегии. Становится ясно, что если люди не будут платить взносы в течение значительно более длительного периода времени и не будут выходить на пенсию в гораздо более позднем возрасте, коэффициенты замещения могут упасть не только в странах, вступивших на путь так называемых парадигматических реформ. Примеры Франции и Чешской Республики показывают, что даже так называемые парадигматические реформы могут привести к довольно значительному сокращению коэффициентов замещения в будущем.

Диаграмма 5.11. Теоретические валовые коэффициенты замещения (в отдельных странах ЕС) (средний размер зарплат, 40 лет уплаты взносов, выход на пенсию в 65 лет) (в %)



Примечание: Швеция 1): только национальная пенсионная система; Швеция 2): включая профессиональные пенсии.

Источник: сравнительный анализ МОТ данных, содержащихся в докладах о национальной пенсионной стратегии: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

5.7. Характер ответных мер в области политики

Общей целью реформирования систем социальной защиты является защита существующих систем и программ от внешних воздействий, которые могут создать угрозу для их функционирования. Реформа системы социальной защиты также направлена на содействие развитию экономики и рынка труда. Политика в сфере государственных расходов компенсирует утрату национальной компетенции в области политики обменных курсов по причине денежно-кредитной политики практически всех центральных банков европейских стран.

Процесс реформ отталкивается от двух принципиально разных отправных точек. Первая связана с послевоенной традицией создания государства всеобщего благоденствия, а другая – с весьма конкретной моделью социальной защиты, созданной в рамках централизованной плановой экономики. Обе системы предоставляли населению социальное обеспечение в соответствии с (сильно отличающимися друг от друга) уровнями экономического развития и с помощью средств, присущих (сильно отличающимся друг от друга) политическим системам.

Все правительства соответствующих стран стремились адаптировать свои системы социальной защиты к новой ситуации. Странам Центральной и Восточной Европы и странам СНГ, которые внезапно столкнулись с конкурентными и быстро меняющимися структурами внутреннего и внешнего производства и рынков труда, необходимо было обеспечить эффективное (и более продуктивное) функционирование систем социальной защиты в условиях открытой рыночной экономики, в то время как эти системы в странах Западной Европы должны были приспосабливаться к неожиданно возникшей новой экономической ситуации, характеризуемой, среди прочего, внезапной конкуренцией низких цен и низкой себестоимости не только внутри региона, но, особенно, со стороны стран Азии и других развивающихся регионов.

Реформы систем социальной защиты в Западной Европе были связаны с решением дополнительных задач, вызванных радикальными изменениями в традиционной парадигме государства всеобщего благоденствия, с одновременным достижением консенсуса о необходимости усиления индивидуальной ответственности. Хотя это напоминало причины, лежащие в основе революций в странах Центральной и Восточной Европы в 1989 году, во многих странах изменения в основах философии означали значительные изменения с точки зрения защиты доходов на случай потери работы и накопление личных сбережений для компенсации урезанного пенсионного обеспечения.

Хотя в течение многих лет европейская социальная модель справедливо характеризовалась своими относительно высокими минимальными социальными стандартами, высоким уровнем коллективного страхования социальных рисков и интенсивным диалогом социальных партнеров, в настоящее время разнообразие социальных вопросов настолько широко, что стало трудно определять характеристики общей модели.

Тем не менее, масштабы различий в расходах на социальную защиту в пределах Европы показывают, что у политики стимулирования экономического роста за счет сокращения социальных расходов нет рациональной основы (диаграмма 5.1). Социальные расходы превышают средний показатель лишь в восьми странах (Австрии, Бельгии, Германия, Дании, Нидерландах, Франции, Швейцарии и Швеции), в которых проживает 201 млн. человек или две пятых населения стран ЕС-27. Совокупные расходы на социальные цели превышают 20% от объема ВВП в 18 из стран ЕС-27, в то время как более чем в десятках стран региона этот показатель ниже 15%. Группы стран с высокими и низкими объемами расходов включают страны, добившиеся как крупных, так и менее убедительных экономических успехов. Поэтому нет оснований считать доказанной часто упоминаемую взаимосвязь между экономическими показателями и социальными расходами. Наблюдаемые в регионе огромные различия в объемах социальных расходов как доли ВВП нельзя обосновывать исключительно экономическими результатами; однако они говорят о том, что у стран имеется значительное поле деятельности для принятия мер в области политики, направленных на укрепление систем социальной защиты.

На диаграмме 5.1 заметна явная корреляция между общим объемом государственных расходов и объемом расходов на систему социального обеспечения. Здесь также показаны масштабы различий среди стран региона. В среднем, страны расходуют половину своих государственных бюджетов на системы социальной защиты, в том числе на здравоохранение. В странах ЕС-27 около 58% национальных бюджетов выделяется на цели социальной защиты, а в странах, не входящих в ЕС, этот показатель равен 40%. Более того, социальные государственные бюджеты гораздо больше в странах ЕС-27, где на них, в среднем, приходится 47% от объема ВВП (от 33% в Ирландии и Эстонии до более чем 50% в Бельгии, Дании, Франции и Швеции), чем в странах, не являющихся членами ЕС (в среднем 32,5% от объема ВВП).

5.8. Основные этапы реформы социальной и экономической политики и деятельности МОТ

Главная задача политики – поиск нового состояния равновесия или политической модели, как нового сочетания мер в области политики на рынке труда, в экономике и социальной сфере, которые одновременно преследуют цели полной и продуктивной занятости и стимулируют их обеспечение, защищают население от существующих и возникающих рисков и отвечают современным предпочтениям в отношении механизмов социального развития, таких как совмещение трудовой деятельности и отдыха, непрерывное обучение и уход за родителями или детьми. Подход МОТ на основе обеспечения достойного труда олицетворяет концепцию современной политики на рынке труда и в сфере социальной защиты. Эта стратегическая концепция предусматривает одновременное и последовательное достижение социальных и экономических целей вместо концентрации внимания на единственной политической задаче.

Политика на рынке труда и механизмы социальной защиты неотделимы друг от друга. Взаимодействие государства всеобщего благоденствия и экономики происходит, в первую очередь, через рынок труда. Политику и институты в социальной сфере и на рынке труда можно формировать таким образом, чтобы они служили и социальным, и экономическим целям. Более того, механизмы государства всеобщего благоденствия (включая активизацию политики на рынке труда) и конкурентоспособные рынки во многом дополняют друг друга.

Стратегии адаптации, направленные исключительно на принижение значения трудовых норм и сокращение объемов социальной помощи, вряд ли обеспечат экономический и социальный прогресс. Результаты исследований ясно показывают, что экономическое развитие происходит одновременно с повышением социальных стандартов, уровня благосостояния и расширением сферы социальной интеграции. «Магистральный» подход к обеспечению высококачественной работы принесет больше результатов, чем попытки правительств уменьшить затраты на рабочую силу путем снижения уровня охраны труда и социальной защиты: высокие социально-трудовые нормы и высокие экономические результаты дополняют друг друга. Трансферты в системе социального обеспечения эффективны в достижении своей главной цели – сокращении численности неимущих слоев населения – и поэтому они играют важнейшую роль в укреплении стабильности общества, что является предпосылкой любых долгосрочных инвестиций. С точки зрения социальной защиты и экономических показателей не существует автоматической связи между справедливостью и эффективностью: если системы социальных выплат правильно сформированы и качественно управляются, то можно найти компромиссное решение между объемом социальной защиты и экономическими результатами, а программы социальной защиты можно сделать доступными по цене. Упреждающие выплаты из фондов системы социального обеспечения, которые не создают отрицательных стимулов, могут содействовать долгосрочному экономическому росту путем инвестирования в производительный потенциал населения и оказания содействия внесению необходимых корректив на рынке труда.

5.9. Выводы в области политики: средства и задачи

Вполне очевидно, что не существует единой социальной модели, даже в Европейском союзе. Страны сами выбирают свой путь, когда они приводят системы социального обеспечения в соответствие с новыми социально-экономическими реальностями. Однако следующие элементы реформ могут служить общими ориентирами при формировании политики в социальной сфере и на рынке труда:

- Инвестиции в человеческий капитал.
 - *Все начинается с предоставления оптимального образования всем детям и возможностей поддерживать и совершенствовать навыки в течение всей трудовой жизни.*
- Создание институциональных механизмов на рынке труда, сокращающих масштабы неэффективного использования и недоиспользования продуктивных ресурсов.
 - *Это могло бы включать увеличение объема инвестиций для проведения активной политики на рынке труда в интересах безработных и размеров трудовых пособий для низкооплачиваемых работников, помимо оказания помощи безработным в получении доходов.*
- Проведение преобразований на рынке труда на основе принципов флексекьюрити.
 - *Примером могут служить усовершенствованные трудовые договоры, которые, в случае необходимости, предусматривают внесение корректив, но при условии усиления мероприятий в области упреждающей социальной защиты, которая обеспечивает реальную стабильность доходов и меры, расширяющие возможности людей в области трудоустройства и содействующие поискам работы, профессиональной переориентации и быстрой интеграции на рынке труда тех, на кого структурные изменения оказали негативное воздействие.*
- Вовлечение групп населения, которые в настоящее время не принимают участия на рынке труда.
 - *Это ведет к социальной интеграции и открывает возможности для приобретения профессиональных навыков и экономического развития.*
- Осуществление выплат в поддержку доходов тех, кто временно или постоянно не может участвовать на рынке труда.
 - *Это – право человека, содействующее объединению и стабильности общества, которые сами по себе являются продуктивными факторами.*
- Создание основ эффективных методов управления с соответствующей системой сдержек и противовесов, а также платформы для развертывания социального диалога.
 - *Это гарантирует учет интересов всех групп общества в дискуссиях о социальном обеспечении.*

Опыт и мандат МОТ убедительно доказывают, что для достижения двуединой и крайне актуальной цели социального развития и экономической эффективности национальные процессы реформирования социальной сферы и рынков труда следует выстраивать на следующих базовых принципах:

1. *Всеобщий охват систем гарантий доходов и здравоохранения:* все (постоянные и временные) жители, без дискриминации по гендерному признаку, должны иметь равный доступ к получению стабильных доходов и ко всеобъемлющим медицинским услугам.
2. *Пособия и защита от бедности как право:* условия получения пособий следует точно конкретизировать в качестве предсказуемых прав жителей и/или участников, вносящих взносы; пособия должны обеспечивать действенную защиту от бедности; если

они основываются на взносах или целевых налогах, минимальные размеры пособий следует устанавливать в соответствии с Конвенцией 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) либо с конвенциями, устанавливающими более высокие уровни защиты и Европейским кодексом социального обеспечения.

3. *Актuarная эквивалентность взносов и размеров пособий*: государству или механизмам регулирования следует гарантировать минимальный коэффициент замещения для пособий и уровни доходности на основе схем сбережений, которые адекватно отражают размер вносимых взносов.
4. *Надежное финансирование*: системы следует финансировать для сохранения необходимого бюджетно-налогового пространства системы социального обеспечения в целом и отдельных систем, в частности, в целях недопущения неопределенности относительно их долгосрочной финансовой жизнеспособности.
5. *Ответственность за управление*: государству следует сохранять свою роль высшего гаранта прав на социальное обеспечение, а финансирующим организациям и получателям пособий следует участвовать в процессе управления.

Самое главное – это обеспечить населению в стремительно изменяющемся мире такое социальное обеспечение, в котором оно нуждается, что позволит людям с достоинством идти навстречу переменам.

Участники, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- Результаты анализа, изложенные в Главе 2, указывают на сокращение экономического разрыва между субрегионами, однако, к сожалению, не существует сопоставимых показателей конвергенции в сфере социальной политики. Что можно сделать для резкого увеличения объемов инвестиций в системы социальной защиты в странах региона с низкими доходами населения, чтобы повысить уровень защиты и качество охвата, что позволит распространить меры социальной защиты на всех нуждающихся?
- До сих пор внимание, в основном, уделялось последствиям демографических изменений на финансирование систем социальной защиты в будущем. Результаты вышеупомянутого анализа показывают, что расширение занятости, продление трудовой жизни и увеличение сроков уплаты взносов, которые дают право на получение пособий в полном размере, могут значительно сокращать ожидаемые экономические издержки данного процесса. Результаты того же анализа ясно свидетельствуют о том, что необходимо, как минимум, обеспечить социально приемлемый базовый уровень пособий для всех и, в частности, для лиц с укороченным или прерывистым трудовым стажем. Согласны ли вы с этими заключениями, и как вы представляете себе их влияние на проведение политики в конкретных демографических, экономических и социальных условиях, сложившихся в вашей стране?

6. Новые вызовы, касающиеся заработной платы

Вопросы заработной платы в последние годы, несомненно, были одними из наиболее широко обсуждаемых проблем во всех странах региона. В условиях возможного экономического спада и новых инфляционных процессов, главным образом связанных с растущими ценами на нефть и основными продовольственными товарами, общественность широко обсуждала вопросы покупательной способности и тенденции в области реальной заработной платы. В то же время профсоюзы недвусмысленно указывали на свое стремление положить конец десятилетию сдерживания роста заработной платы. Вопросы оплаты труда были включены в качестве приоритетных в повестку дня конгресса Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП) в Севилье в 2007 году, в результате чего началось проведение общей кампании за более справедливую заработную плату во всех странах Европейского союза, при этом повышение производительности находило более полное отражение в росте реальной заработной платы, тем самым обеспечивая для работников их справедливую долю плодов экономического роста. По вопросам реальной заработной платы и покупательной способности в некоторых странах ЕС-27 прошел ряд демонстраций. Требования, выдвинутые в ходе их проведения, поддерживаются показателями, указывающими на снижение доли заработной платы в странах ЕС (Европейская комиссия, 2007а). В то же время продолжающиеся различия размеров заработной платы богатых и бедных, мужчин и женщин, а также работников разных стран рассматриваются как проблемы, наносящие ущерб как обществу, так и экономике. Таким образом, стало уделяться более пристальное внимание проблемам минимальной заработной платы, при этом все большее число стран ЕС-27 приняли решения или в настоящее время обсуждают вопрос о введении установленной законом минимальной заработной платы.

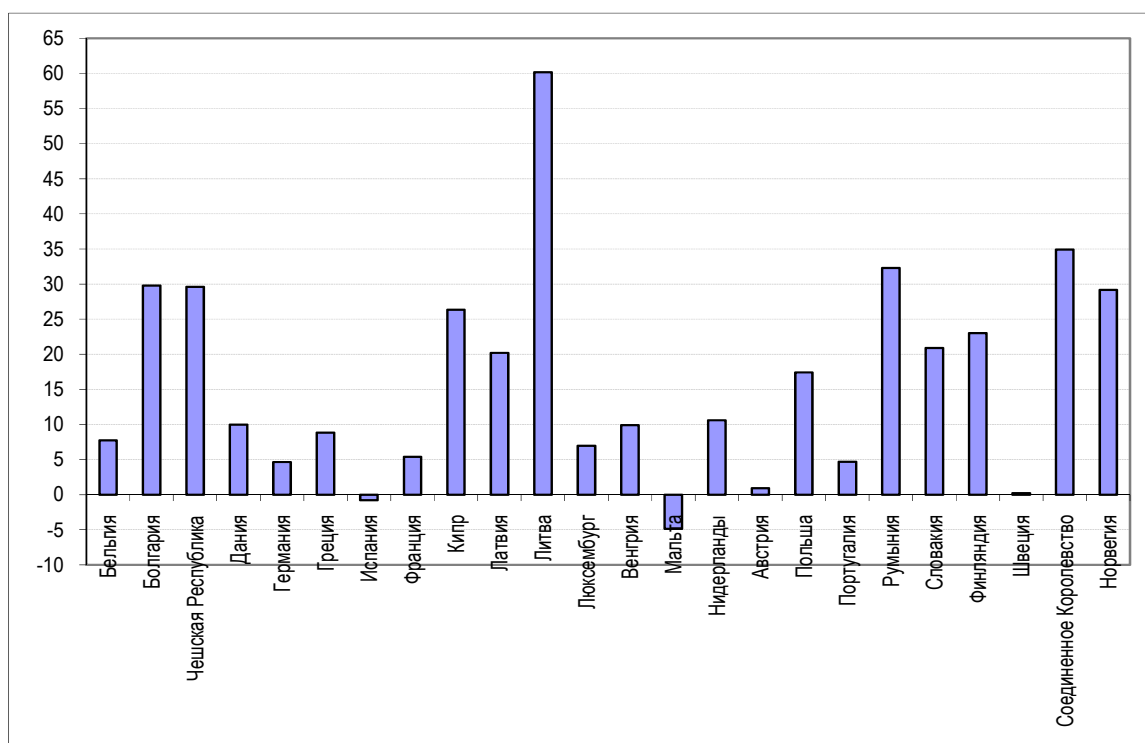
6.1. Основные тенденции в отношении заработной платы

Реальная заработная плата

Реальная заработная плата в динамике по времени отражает изменение покупательной способности номинальной заработной платы с учетом темпов инфляции. В среднем, реальная заработная плата возросла лишь незначительно (чуть более чем на 5%), но при этом для ее роста были характерны различные тенденции, которые можно рассмотреть, сгруппировав страны по отдельным следующим категориям.

- *Сдерживание роста заработной платы в странах ЕС-15*, в которых уровни заработной платы были выше, но, в целом, были подвержены определенному сдерживанию в течение периода 1996-2006 годов. Показатели реальной заработной платы подтверждают тенденцию к медленному росту реальной заработной платы, например, в Австрии, Германии, Португалии и Франции, при этом эти показатели снизились в Испании. Из стран ЕС-15 лишь в Соединенном Королевстве и Ирландии (хотя Ирландия не включена в диаграмму 6.1) отмечался существенный рост реальной заработной платы за этот же период времени.

Диаграмма 6.1. Рост реальной заработной платы (отдельные страны ЕС, 1996-2006 гг.) (в %)



Примечание: За индекс взят 1996 г. за исключением Чешской Республики (2002 г.), Латвии (2004 г.), Швеции (2000 г.), Соединенного Королевства и Норвегии (1998 г.).

Источник: Евростат.

- Снижение заработной платы и ее восстановление в странах Центральной и Восточной Европы:* в течение первых лет переходного периода страны Центральной и Восточной Европы, в целом, испытывали резкое снижение реальной заработной платы наряду с масштабным свертыванием производства. Начиная с середины 90-х годов на заработную плату благотворное воздействие стал оказывать быстрый рост ВВП, темпы которого были значительно выше, чем, в среднем, по странам ЕС-15, и они быстро возрастали в реальном выражении, что положило начало их восстановлению до переходного уровня. В тех странах, которые присоединились к ЕС, этот процесс в дальнейшем стимулировал экономический рост и содействовал повышению реальной заработной платы. В государствах Балтии и в Румынии в течение последних семи лет отмечался рост реальной заработной платы в размере более 50%, а в Венгрии и Чешской Республике он превысил 30%. Таким образом, несмотря на то, что абсолютные различия в размерах заработной платы в странах ЕС-27 остаются высокими, наблюдается определенное выравнивание этих размеров, хотя, как представляется, темпы роста реальной заработной платы за последние несколько лет снизились.
- В странах, не входящих в ЕС, таких как Албания и бывшая югославская Республика Македония,* по-прежнему отмечались весьма умеренные темпы роста реальной заработной платы, несмотря на стремительно растущий ВВП. В Турции наблюдалось значительное снижение реальной заработной платы после кризиса 2001 года, хотя недавно ее размеры восстановились.
- Рост заработной платы и низкая оплата труда в странах СНГ:* повышения реальной заработной платы было труднее добиться странам СНГ по причине их низких темпов экономического роста до 2000 года. Такие страны, как Российская Федерация и Украина, оказались перед лицом серьезного спада промышленного производства в первые годы переходного периода, при этом реальная заработная плата там снизилась более чем на 60%, что привело к обострению проблемы низкой оплаты труда. Страны

СНГ также испытали на себе отрицательные последствия российского кризиса 1997-98 годов в результате девальвации рубля и резкого повышения инфляции. Однако в последние годы более стабильными темпами стала расти реальная заработная плата, при этом впечатляющие ежегодные темпы роста были достигнуты в период 2001-06 годов в Российской Федерации и в других странах СНГ (таблица 6.1), что привело к постепенному снижению доли населения Российской Федерации, чьи доходы не достигали прожиточного уровня (14,7% в 2007 г. по сравнению с 33,5% в 1992 г.).

Несмотря на определенное улучшение ситуации, низкая заработная плата остается основной проблемой в этих странах, в которых она затрагивает значительную часть населения. Более того, стремительное увеличение реальной заработной платы скрывает резкие различия между верхним и нижним полюсами шкалы оплаты труда.

Таблица 6.1. Среднегодовые темпы роста реальной заработной платы в отдельных странах СНГ (% , 1995-2000 гг. и 2001-06 гг.)

	1995-2000 гг.	2001-2006 гг.	Весь период: 1995-2006 гг.
Республика Молдова	-0,24	14,62	8,43
Беларусь	13,32	10,72	11,89
Российская Федерация	-0,62	13,90	7,06
Украина	-2,90	18,89	8,44

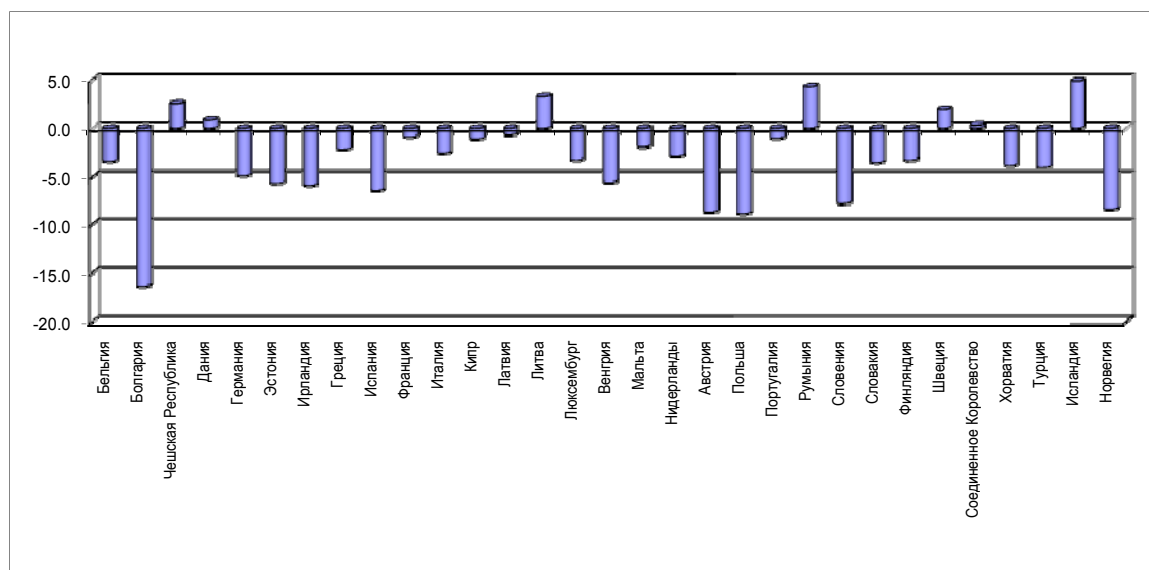
Источник: МБТ.

В этом отношении следует напомнить, что тенденции в области реальной заработной платы могут иметь непосредственные социальные и экономические последствия. В странах Центральной и Восточной Европы регуляторы в области заработной платы, в сочетании с либерализацией цен, привели к серьезному спаду в сфере потребления, что, в свою очередь, привело к продлению периода спада промышленного производства более чем на десять лет. В последнее время сдерживание роста заработной платы в Германии в сочетании с повышением НДС отрицательно сказалось на потреблении, объем которого оставался на прежнем уровне в период 2002-06 годов и даже снизился в 2005 и 2007 годах. Аналогичным образом, почти 15-летняя продолжительность периода общего застоя в области реальной заработной платы привела к тому, что в настоящее время положение в отношении заработной платы в Италии рассматривается как по-настоящему критическое. Действительно, управляющий Банком Италии (Banca d'Italia) открыто заявил, что ставки заработной платы слишком низки, чтобы содействовать увеличению спроса и расходов потребителей (Draghi, 2007).

Доля заработной платы

Несмотря на различия в темпах роста заработной платы, для большинства стран ЕС-27 характерны общие особенности: широкое применение рычагов, сдерживающих рост заработной платы, и тот факт, что темпы роста реальной заработной платы остаются ниже темпов роста производительности труда. Доля заработной платы в ВВП сократилась в странах ЕС-27 в период 1995-2007 годов с 59,6 до 57,1%. В 24 из 31 страны, в отношении которых имеются данные, доля заработной платы в ВВП сократилась, начиная с 1995 года, и возросла лишь в семи странах. Эта доля снизилась более чем на 15% в Болгарии, почти на 10% в Австрии, Норвегии, Польше и Словении и более чем на 5% в Эстонии, Венгрии, Ирландии и Испании и почти на столько же в Германии. Доля заработной платы в ВВП увеличилась лишь в Чешской Республике, Дании, Исландии, Литве, Румынии и Швеции и оставалась стабильной в Соединенном Королевстве. Вне ЕС доля заработной платы в ВВП также снизилась в бывшей югославской Республике Македонии (на 14% в период 1997-2005 гг. в условиях быстрого роста ВВП, составлявшего, в среднем, 5,3% в год) и в Турции (несмотря на быстрые темпы экономического роста после кризиса 2001 г. и увеличение доли наемных работников от общей численности занятых лиц).

Диаграмма 6.2. Изменения в доле заработной платы в ВВП (1996-2007 гг.) (в %)



Источник: Annual macroeconomic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs (Амеко).

С точки зрения размеров доли заработной платы в ВВП, а не ее темпов изменений, несомненен тот факт, что эта доля особенно низка в таких странах, как Болгария (где общие компенсационные выплаты наемным работникам составляли от 32 до 42% от ВВП в период 1995-2006 гг.) и в Чешской Республике (32,3% в 2006 г.). Доля заработной платы, по всей видимости, увеличилась в национальном доходе таких стран как Чешская Республика, Литва и Румыния, которые воспользовались ростом реальной заработной платы (см. диаграмму 6.2), что означало, что на стабилизацию доли заработной платы оказал воздействие рост реальной заработной платы в некоторых странах Центральной и Восточной Европы. Наоборот, сдерживание роста заработной платы при лишь незначительном росте реальной заработной платы в странах ЕС-15, возможно, оказало воздействие на снижение доли заработной платы в ВВП. В Российской Федерации доля заработной платы сократилась с 53,6% в 1998 году до 43,8% в 2005 году, но имела тенденцию к увеличению после 2006 года, возможно, по причине увеличения реальной заработной платы. Эта тенденция, которая проявлялась также в других странах, является важным показателем того, что доля заработной платы не является полностью независимой от тенденций, существующих в отношении реальной заработной платы, и, следовательно, от политики и институтов в сфере оплаты труда. Это противоречит основному теоретическому объяснению причин сокращения доли заработной платы в ВВП, предложенному некоторыми международными организациями, по мнению которых эта тенденция, главным образом, вызвана изменениями в технологической интенсивности и капиталоемкости (Европейская комиссия, 2007а).

Заработная плата и производительность

В связи с сокращением доли заработной платы в ВВП встает очевидный вопрос о том, следует ли увязывать заработную плату более тесно с уровнями производительности труда. Анализ взаимосвязей между заработной платой и производительностью свидетельствует о том, что эти связи несомненно разорвались во многих странах региона, хотя такой их разрыв имеет самые разные последствия. Например, производительность продолжала расти значительно более высокими темпами, чем реальная заработная плата в течение более десяти лет в Греции и Испании и, в определенной степени, также во Франции и Люксембурге. Реальная заработная плата, как представляется, поступательно возрастала следуя за темпами роста производительности в Финляндии и, в меньшей степени, в Швеции. Однако в бывших странах с переходной экономикой, таких как Болгария и Румыния, наблюдался постоянный рост производительности начиная с середины 90-х годов, но при этом имел

место весьма неравномерный рост реальной заработной платы, размеры которой сокращались в одни периоды времени и восстанавливались в другие. Рост заработной платы стал более тесно увязываться с производительностью за последние несколько лет. Во второй половине 90-х годов повсеместно осознавалась необходимость компенсировать резкое падение реальной заработной платы, произошедшее в первой половине этого десятилетия, что в отдельных случаях приводило к росту реальной заработной платы, который был выше темпов роста производительности труда (например, в Эстонии в период 1996-99 гг., хотя эта тенденция сменилась на обратную после 1999 г.). Однако в последние годы ситуация изменилась, о чем свидетельствует опыт Хорватии, где реальная заработная плата в период 2001-06 годов возросла на 16,6%, по сравнению с ростом производительности труда, который составил 20,9%.

Заработная плата и занятость

Просматривается четкая прямая взаимосвязь между заработной платой и занятостью. Тенденции в сфере оплаты труда часто отражают изменения, происходящие на рынке труда, особенно с точки зрения безработицы и расширения так называемых «нетипичных форм» занятости (см. Главу 3). Другая причина углубления неравенства в размерах заработной платы заключается в изменяющейся структуре рынка труда с акцентом на уровне квалификации работников, в результате чего отрасли с более высокими уровнями квалификации кадров также добиваются повышения уровней заработной платы. Такие расхождения, заключающиеся в переходе к нетипичным формам труда в отдельных секторах и в повышении квалификации рабочей силы в других отраслях, ведут к поляризации на рынке труда и в условиях оплаты труда.

Наличие широкой неформальной экономики, например в Турции, также оказывает непосредственное воздействие на размеры заработной платы. Поскольку работники, занятые в неформальной экономике, как правило, получают низкую заработную плату, а работают более продолжительное время и в худших условиях труда, наличие крупной неформальной экономики создает давление на заработную плату наемных работников, занятых в формальной экономике в сторону ее понижения.

6.2. Низкая оплата труда и минимальная заработная плата

За последнее десятилетие в странах региона остро встал вопрос, связанный с таким явлением как рабочая беднота; этот вопрос требует поиска надлежащих ответных мер в области политики, особенно в виде установления минимальной заработной платы.

Диапазон низкой оплаты труда

Переменной величиной, которая может быть использована для измерения низкой оплаты труда и которая признается как порог риска оказаться за чертой бедности в регионе, является соотношение работников, получающих менее двух третей национальной медианной заработной платы, или же менее 60% медианной заработной платы, или даже среднюю заработную плату. Однако факт получения низкой заработной платы не всегда означает, что соответствующие работники принадлежат к бедным домашним хозяйствам. Такой показатель свидетельствует о сравнительно высокой степени распространенности низкой оплаты труда в странах ЕС-27, что затрагивает 10% или более занятых лиц в таких странах, как Австрия, Чешская Республика, Греция, Венгрия, Литва, Польша, Португалия и Испания. Отмечается также высокая распространенность низкооплачиваемых рабочих мест в Хорватии (24%) и в бывшей югославской Республике Македонии (29% всех занятых лиц в 2006 г.). Наоборот, доля таких лиц является весьма низкой (менее 5%) в Бельгии и Финляндии.

Наибольшему риску оказаться за чертой бедности подвержены мигранты и домашние хозяйства с одним родителем. Также высок риск стать неимущим среди лиц, не имеющих постоянной работы. Например, во Франции 28% временных работников, нанимаемых посредническими агентствами, и лиц со срочными контрактами, а также 30% работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, рискуют оказаться за чертой бедности по сравнению с общим средним показателем, составляющим 12%. В Нидерландах у самозанятых лиц вероятность пополнить собой ряды рабочей бедноты в 2,7 раза выше, чем, в среднем, для рабочей силы в целом. В Австрии 19% работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, и 16% временных работников, занимающихся трудовой деятельностью менее одного года, рискуют превратиться в неимущих, по сравнению с 11%, в среднем, для всех наемных работников.

В Турции, по имеющимся данным, 20% населения проживает за чертой бедности, при этом этот показатель возрастает в зависимости от статуса работников: 6% постоянных работников рассматривались как малоимущие в 2006 году по сравнению с 13,6% в 2002 году, при том что этот показатель составлял 22,1% в отношении самозанятых лиц в 2006 году и 28,6% в отношении работников, выполняющих случайную работу. Как отмечается в Главе 4, приблизительно половина из всех занятых лиц в Турции работают более 50 часов в неделю по причине низкой оплаты труда, что тем самым указывает на взаимосвязь между низкой заработной платой и продолжительностью рабочего времени.

Кроме того, низкая оплата труда, несомненно, является главным вопросом в области политики в большинстве стран СНГ. Например, в Российской Федерации, где низкая оплата труда измеряется путем сопоставления средней заработной платы и прожиточного минимума, соотношение между этими показателями снизилось с 4,1 в 1990 году до 3 в 2007 году, при этом резкое снижение этого соотношения наблюдалось в начальный период переходного процесса (1,45 в 1995 г.) и во время финансового кризиса (1,38 в 1999 г.). Отмечаются существенные различия в этом соотношении по регионам – от 7,2 в Москве и Санкт-Петербурге до 1,9 в республиках Северного Кавказа и некоторых регионах Центральной России. В 2006 году заработная плата ниже прожиточного уровня по-прежнему выплачивалась 22% работников, хотя это и представляло собой улучшение ситуации по сравнению с 1995 и 1999 годами, когда доля работников с уровнем заработной платы ниже прожиточного минимума составляла, соответственно, 43 и 42%. Такой прогресс эксперты объясняют увеличением устанавливаемой законом минимальной заработной платы.

Минимальная заработная плата как одна из ответных мер в области политики

Минимальная заработная плата является инструментом, который может помочь избежать низкой оплаты труда. Большинство стран ЕС-27 внедрили систему установления минимальной заработной платы. Небезынтересен тот факт, что доля таких стран наиболее высока среди стран ЕС-12, из которых 11 устанавливают минимальную заработную плату (исключением является Кипр, где минимальная заработная плата устанавливается отраслевыми договорами). В странах ЕС-15 лишь семь стран имеют установленную законом систему минимальной заработной платы, включая два государства, где такая система была внедрена в последнее время, а именно, Ирландия и Соединенное Королевство. Такие страны, как Австрия, Дания, Финляндия, Германия, Италия и Швеция, в которых развиты традиции ведения коллективных переговоров, предпочли вариант, когда минимальная заработная плата устанавливается отраслевыми коллективными соглашениями. При этом внедрение устанавливаемой законом системы минимальной заработной платы является предметом обсуждения в Германии и Швеции, и такая система должна быть внедрена в начале 2009 года в Австрии.

Существуют глубокие различия в уровнях минимальной заработной платы в странах региона в интервале от 4,3 евро в Таджикистане, 92 евро в Болгарии, 114 евро в Румынии и до 1.403 евро в Ирландии и 1.570 евро в Люксембурге (таблица 6.3). Хотя эти различия несколько сокращаются при их корректировке с учетом покупательной способности, они, тем не менее, остаются высокими.

Кроме того, уровни минимальной заработной платы росли весьма различными темпами, начиная с 2003 года. Такой рост является более заметным в странах ЕС-12, где размеры минимальной заработной платы были низкими, что свидетельствовало об определенном процессе наверстывания отставания. Кроме того, минимальная заработная плата существенно выросла в Ирландии и Испании, а также в Соединенном Королевстве, где благодаря внедрению минимальной заработной платы в 1999 году было сокращено неравенство в сфере оплаты труда. Во Франции минимальная заработная плата рассматривалась как движущая сила повышения размеров оплаты труда на нижнем полюсе распределения заработной платы, хотя это и привело к возникновению дискуссий относительно ее негативных последствий для создания рабочих мест для неквалифицированной рабочей силы и для резкого повышения уровня безработицы. Освобождение от уплаты социальных взносов стало одним из основных инструментов, используемых в целях сокращения трудовых затрат в нижней части шкалы заработной платы при одновременном сохранении в национальных масштабах определенного уровня минимальной оплаты труда. Политика установления минимальной заработной платы, проводимая во Франции, способствовала также преодолению неравенства в сфере оплаты труда.

В Турции повышение минимальной заработной платы, что является предметом переговоров между трехсторонними партнерами в рамках комиссии по минимальной оплате труда, сыграло свою роль в сокращении доли малоимущих работников в период 2004-06 годов. Тем не менее работники, выполняющие случайную работу, и самозанятые лица по-прежнему лишены социальной защиты.

Для того чтобы минимальная заработная плата могла выполнять свою функцию, заключающуюся в удовлетворении основных потребностей работников и их семей, она, безусловно, должна устанавливаться на уровне более высоком, чем черта бедности или прожиточный минимум. В том случае если это пока невыполнимо, МОТ всегда советует применять стратегический план постепенного увеличения минимальной заработной платы, с тем чтобы достичь прожиточного минимума. Этот подход был применен, например, в Российской Федерации, где такой принцип закреплен в Конституции страны, хотя минимальная заработная плата в 2007 году по-прежнему составляла лишь 60% от прожиточного минимума. Низкий уровень минимальной заработной платы объясняет, почему доля работников, получающих заработную плату минимального уровня или даже ниже него, составляла лишь 1% в 2007 году, так как предприятия вынуждены оплачивать труд работников по более высоким ставкам, чтобы удержать своих работников и мотивировать их.

Размеры минимальной заработной платы также составляют менее 70% прожиточного минимума во многих странах СНГ, таких как Армения, Азербайджан и Таджикистан, хотя Казахстан (97%) и Украина (93%) являются исключениями. В отличие от этого, минимальная заработная плата упала ниже 20% от показателя прожиточного минимума в Грузии и Киргизстане. В Турции минимальная заработная плата также ниже черты бедности (69% из расчета семьи из четырех человек).

Таблица 6.2. Минимальная заработная плата как процентная доля прожиточного минимума и средней заработной платой (страны СНГ), 2007 г.

	Минимальная заработная плата/ прожиточный минимум	Минимальная заработная плата/ средняя заработная плата
Армения	63	32
Азербайджан	62	29
Грузия	17	7,8
Казахстан	97	19,5
Киргизстан	12	11
Российская Федерация	60,3	16,4
Таджикистан	41,3	18
Туркменистан	–	–
Украина	93 (2006)	–
Узбекистан	–	14,2

Источник: Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии и национальные статистические данные.

Таблица 6.3. Уровни минимальной заработной платы в странах, законодательно установивших размеры минимальной заработной платы (2007 г. – расчеты в евро в том случае, если не указано иное)

Австрия	1.000 (начиная с января 2009 г.)
Бельгия	1.259
Болгария	92
Чешская Республика	288
Эстония	230
Франция	1.254
Греция	658
Венгрия	258
Ирландия	1403
Латвия	172
Литва	174
Люксембург	1.570
Мальта	585
Нидерланды	1.301
Польша	246
Португалия	470
Румыния	114
Словакия	217
Словения	522
Испания	666
Соединенное Королевство	1.361
Хорватия	299 (хорватские куны в 2006 г. – 2.169)
Албания	114,7 (албанские леки – 14.000)
Бывшая югославская Республика Македония (минимальная заработная плата устанавливается не законодательным путем, а национальным коллективным соглашением)	90 (государственный сектор)
Турция	297,6
Армения	71,7 (армянские драмы, начиная с января 2009 г. – 30.000)
Азербайджан	67,4 (азербайджанские манаты, начиная с сентября 2008 г. – 75)
Беларусь	72,2 (белорусские рубли – 208.800)
Грузия	10,3 (грузинские лари – 20)
Казахстан	64 (казахстанские тенге, начиная с января 2008 г. – 10.515)
Киргизстан	6,7 (киргизские сомы – 340)
Республика Молдова	28 (молдавские леи – 400)
Российская Федерация	62,3 (российские рубли – 2.300)
Таджикистан	4,3 (таджикские сомони – 20)
Украина	80,9 (украинские гривны, начиная с декабря 2008 г. – 605)
Узбекистан	10,1 (узбекские сомы – 18.630)

Источник: Европейский фонд, 2007 г.

6.3. Неравенство и дискриминация в области оплаты труда

В последние годы различия в размерах заработной платы возрастали неодинаково в отдельных странах региона. Разница в оплате труда особенно быстро усиливалась в странах СНГ и, в первую очередь, в Российской Федерации, где обострялись различия не только между секторами, но и между регионами и формами собственности (Всемирный банк, 2005b). Однако, как представляется, ситуация за последние несколько лет улучшилась.

Все страны Центральной и Восточной Европы также испытали на себе усиление дифференциации уровней заработной платы, особенно Эстония и Венгрия. Соотношение последнего дециля к первому децилю по заработной плате увеличилось с 3,3 в 1996 году до 4,3 в 2006 году в Польше, а те же показатели в Чешской Республике увеличились с 2,4 в 1989 году и до 3,1 в 2006 году. Главным образом, это объясняется растущим разрывом в оплате труда работников, занимающихся ручным и умственным трудом, а также структурными изменениями в сфере занятости, которые особо сильно ощутимы для более высокооплачиваемых работников обслуживающего сектора, заработная плата которых растет, и для работников обрабатывающей промышленности, чья заработная плата снижается; при этом заработная плата госслужащих явно отстает. В Болгарии различия в заработной плате работников в секторах с наиболее и наименее высокой оплатой труда увеличились в период 1995-2005 годов с 3 до 4,5 и, при этом, такое неравенство заработной платы стремительно увеличивалось также в бывшей югославской Республике Македонии.

Расхождения в размерах заработной платы могут быть обусловлены и размерами предприятия. Например, в Италии средняя заработная плата на предприятиях, на которых занято менее десяти наемных работников, приблизительно наполовину ниже той, которая выплачивается на предприятиях со штатом более 250 наемных работников. Та же модель применяется в Турции и других странах.

По-прежнему важным фактором является образование. В Италии более 50% лиц, имеющих лишь начальное или среднее образование, представлены в трех десятках профессий с наиболее низкой оплатой труда, тогда как наличие университетских дипломов или ученых степеней постепенно возрастает в наиболее высоких децилях по заработной плате. Премияльные надбавки за квалификацию становятся все более весомыми в Российской Федерации, за исключением государственного сектора, где ставки оплаты труда ниже, несмотря на более высокий общеобразовательный уровень работников.

Разрыв между низкооплачиваемыми и высокооплачиваемыми работниками углублялся также в последние десятилетия в ряде стран ЕС-15. Такая ситуация отмечалась в Австрии, а также в Германии, где разрыв между последним и первым децилем по заработной плате увеличился с 3,2 в 1996 году до 3,7 в 2005 году, при этом такое увеличение разрыва особенно наглядно проявилось в Восточной Германии (с 2,4 до 3,2), где это может быть объяснено повышением заработной платы высокооплачиваемых работников в отличие от Западной Германии, где такой разрыв скорее зависит от снижения размеров оплаты труда низкооплачиваемым работникам.

Размеры в верхней части шкалы распределения доходов были предметом обсуждения в последние годы после серии скандалов. В декабре 2006 года канцлер Германии Ангела Меркель заявила, что резкий рост размеров вознаграждений руководителей высшего звена управления может поставить под угрозу социальную сплоченность общества. Например, заработки руководителей высокого ранга 30 предприятий, входящих в список фондовой биржи Германии (DAX) и выплачивающих высокие дивиденды, составляли около 130 млн. евро в совокупном выражении в 2006 году. Во Франции заработки высших административных чиновников французской фондовой биржи CAC-40 в 2007 году подскочили на 58% в результате завышения акционерных опционов; аналогичное повышение размеров вознаграждений высших руководителей компаний отмечалось также в Нидерландах опять-таки благодаря акционерным опционам. Резкое увеличение размеров вознаграждений управляющих высшего звена указывает на неэффективность рынка в данном секторе рынка труда,

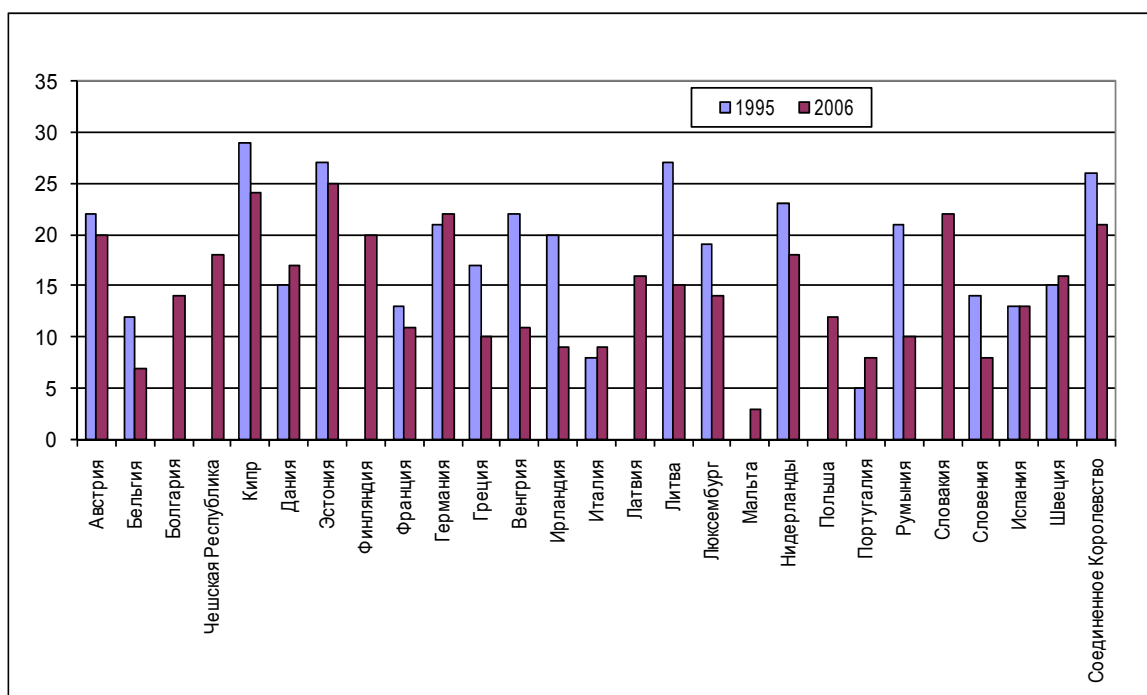
что шокировало общественное мнение и заставило правительство отреагировать на создавшееся положение (J. Thorhill et al., 2008). В Нидерландах в настоящее время в парламенте рассматривается новое законодательство, в соответствии с которым компании будут уплачивать 30%-й налог на любые большие выходные пособия для высших менеджеров, размеры которых превышают их годовые оклады. В 2007 году во Франции был принят закон, предусматривающий большую транспарентность в отношении больших выходных пособий. Германия предусматривает внедрить новое законодательство, ограничивающее чрезмерные корпоративные выплаты. Такие меры часто представляются как средство сокращения различий в заработной плате и совершенствования системы распределения доходов.

Углубляющийся разрыв в доходах внутри стран стал также злободневным вопросом, в первую очередь, в крупных странах, и он, несомненно, вызывает глубокую озабоченность в странах СНГ. В Российской Федерации местонахождение предприятий является основным фактором, влияющим на различия в заработной плате, при этом такой разрыв между наиболее и наименее развитыми регионами в 2006 году превышал соотношение 7:1 (хотя в 1995 г. оно составляло 10:1). Региональные различия углубились также и в небольших странах, таких как Чешская Республика, Венгрия и даже Хорватия.

В среднем, в период 1995-2006 годов, в странах ЕС сократился разрыв между заработной платой мужчин и женщин. Этот разрыв сократился более, чем на десять процентных пунктов в Венгрии, Ирландии, Литве и Румынии. Однако он углубился в пяти из стран ЕС-27: Дании, Германии, Италии, Португалии и Швеции. В 2006 году гендерный разрыв в заработной плате составлял от примерно 4% на Мальте до 25% в Эстонии. В Турции мужчины, занятые в обрабатывающей промышленности, зарабатывают вдвое больше женщин. Гендерный разрыв в оплате труда вызывает также озабоченность в Российской Федерации и на Украине, в которых, соответственно, он составляет 39 и 28% (Gimpelson and Kapelyushnikov, 2007).

Короче говоря, хотя сокращение гендерного разрыва в оплате труда представляет собой важнейшую политическую задачу как для правительств, так и для профсоюзов, прогресс по-прежнему является незначительным, а в отдельных странах ситуация даже ухудшилась.

Диаграмма 6.3. Гендерный разрыв в оплате труда в странах ЕС (1995 г. и 2006 г.)
(в процентных пунктах)



Источник: Евростат.

Трудовые мигранты в странах региона продолжают подвергаться дискриминации в области оплаты труда. Например, в Италии работники, прибывшие в страну не из государств Европейского союза, получают на 43% меньше других работников. Аналогичным образом в Швеции в 2005 году разрыв в доходах местных работников и трудящихся-мигрантов составлял около 20%.

Рост нетрадиционных форм занятости также усугубил процесс поляризации на рынке труда. Лица, нанятые через агентства временной занятости, оказываются наиболее уязвимыми с точки зрения размеров заработной платы и условий труда. Риск оказаться за чертой бедности значительно выше для временных работников и работников, занятых неполный рабочий день (соответственно, в 3,5 и 3 раза выше), чем для постоянных работников. В Италии работники со срочными контрактами трудятся в течение более длительного времени за почасовую оплату труда, которая на 10% ниже ставок наемных работников, имеющих бессрочные контракты. В ряде стран ЕС отмечаются также более низкие средние почасовые ставки оплаты труда на гибких рабочих местах, при этом в Российской Федерации работники, имеющие трудовой стаж менее года, получают на 32% меньше других категорий наемных работников. При этом, как представляется, начиная с 2005 года иная ситуация складывается в Болгарии, где благодаря законодательству успешно расширяется практика применения бессрочных контрактов.

6.4. Системы оплаты труда

Несмотря на скудные данные о различных компонентах совокупных размеров оплаты труда, отмечаются некоторые тенденции, такие как сокращение форм оплаты на сдельной основе за исключением некоторых традиционных отраслей, таких как швейная промышленность. В странах ЕС-27 лишь 12% наемных работников получают заработную плату на сдельной основе (Европейский фонд, 2007 г.). Этот показатель выше в некоторых странах, таких как Турция, где многие поставщики фирменных изделий, особенно в швейной промышленности, продолжают оплачивать труд наемных работников на сдельной основе. Проведенное в 2007 году в Российской Федерации обследование 167 компаний позволило сделать вывод о том, что в 56% из этих компаний основная заработная плата рассчитывается на основе проработанного времени, а остальная часть – по сдельным расценкам.

Основная заработная плата часто дополняется различными премиальными надбавками, многие из которых, как правило, носят фиксированный характер и обычно являются вознаграждением за трудовой стаж или компенсацией за тяжелые условия труда.

Это повлекло за собой политические дискуссии в странах Центральной и Восточной Европы, в ходе которых МВФ рекомендовал, например, Болгарии, прекратить выплату премиальных надбавок за выслугу лет, с тем чтобы заработная плата более чутко реагировала на экономические условия, хотя против этой рекомендации выступили профсоюзы, которые считали надбавки за выслугу лет важным правом работников. В соответствии с рекомендациями МОТ и с согласия социальных партнеров, правительство решило сохранить систему премиальных надбавок за выслугу лет, но при этом отменить право на их сохранение при переходе на другое предприятие, с тем чтобы содействовать возвращению на рынок труда пожилых работников после периода их экономической неактивности.

Страны Центральной и Восточной Европы придерживались традиции выплаты премиальных надбавок за плохие условия труда. В ходе процесса расширения ЕС Европейская комиссия предложила отменить такие надбавки, в частности те из них, которые выплачивались за плохие условия охраны и безопасности труда при том условии, что цель заключалась и в увеличении заработной платы и в улучшении условий труда работников, а не в повышении одного из показателей за счет другого.

В 80-х и 90-х годах в странах ЕС быстрыми темпами развивались системы участия в прибылях, чему содействовали правовые положения и стимулы налогового характера, особенно во Франции и Соединенном Королевстве, и в конце 90-х годов в Финляндии, Греции,

Ирландии, Нидерландах и Испании. В последнее время Словения приняла законодательство, поощряющее развитие систем участия в прибылях. Такие системы развиваются также в государственном секторе Турции, где их доля составляет 9% от уровня заработной платы, но при этом они по-прежнему носят весьма ограниченный характер в других странах Центральной и Восточной Европы и странах СНГ. Европейские учреждения выработали рекомендации, поощряющие правительства и социальных партнеров к разработке таких систем с учетом их позитивного воздействия на продуктивность, мотивированность рабочей силы и на оздоровление общего социального климата на предприятиях (Европейская комиссия, 2006с). Однако, такие системы участия в прибылях не должны использоваться в качестве замены коллективным переговорам, а служить в качестве дополнительной премии по итогам года.

6.5. Невыплата заработной платы и скрытые формы оплаты труда

Несмотря на безусловное улучшение ситуации по сравнению с 90-ми годами, *невыплата заработной платы* остается проблемой во многих странах СНГ и в некоторых странах Центральной и Восточной Европы. Проблема задолженности по заработной плате в Российской Федерации наиболее остро стояла в начальный период переходного процесса, а также во время кризиса 1998 года. Секторами, которые были в большей степени затронуты этой проблемой, являлись: обрабатывающая промышленность, сельское хозяйство, жилищное строительство и предприятия коммунального обслуживания; эта проблема также остро стояла в госсекторе и в сфере образования. Широкий круг политических мер, в конечном счете, позволил снизить остроту этой проблемы, в частности, благодаря целенаправленным действиям в рамках госсектора и применению санкций по отношению к работодателям. Однако эта проблема не изжита в некоторых нерентабельных компаниях обрабатывающей промышленности и сельскохозяйственного сектора, сталкивающихся с нехваткой ресурсов. Поэтому в частном секторе необходимо принимать дальнейшие меры со стороны государства, особенно с точки зрения инспекции труда. Задолженность по заработной плате по-прежнему также имеет место в Хорватии и в бывшей югославской Республике Македонии.

По-прежнему остается проблемой практика выплаты *неофициальной заработной платы*, которая иногда называется «скрытыми выплатами», «теневой заработной платой», «выплатой наличными деньгами», «тайными денежными выплатами» или «зарплатой, получаемой в конверте». Многие предприятия стремятся объявлять своих работников лицами, получающими минимальную заработную плату, и неофициально выплачивать им разницу, с тем чтобы свести к минимуму свои социальные взносы, что, безусловно, сказывается на финансировании пенсионных и других социальных пособий, а также на государственных доходах от сбора налогов. Как сообщалось, в Российской Федерации неофициальная заработная плата в 2007 году составляла 12% от ВВП по сравнению с 7,7% в 1995 году. Другой проблемой в Российской Федерации является деноминация заработной платы работодателями в иностранной валюте (в долларах США или в евро), что, как правило, связано со значительным риском для наемных работников по причине колебаний валютных курсов. Неофициальные денежные выплаты приняты также в государствах Балтии и, особенно в Эстонии, где они затрагивают около 10% работников. Такая форма оплаты труда применяется также в Чешской Республике, Польше и Хорватии, при этом в Хорватии одна треть объема заработной платы выдается незаконным путем. В Турции также широко распространена практика неполной отчетности по заработной плате, с тем чтобы избежать выплаты высоких взносов в системы социального страхования.

Вставка 6.1 Охрана заработной платы

За последние годы практически все замечания, сделанные Комитетом экспертов в отношении применения положений Конвенции 1949 года об охране заработной платы (95), касались проблем задолженности по заработной плате и неспособности правительств обеспечить регулярную выплату заработной платы. Аналогичным образом, в тот же период Комитет МКТ по применению норм часто рассматривал отдельные случаи, связанные с угрожающим положением в отношении задолженности по заработной плате. Административный совет также рассмотрел 12 представлений, сделанных в соответствии со Статьей 24 Устава МОТ, в которых утверждалось о несоблюдении Конвенции 95, особенно в отношении несвоевременной выплаты или невыплаты заработной платы.

Комитет экспертов неоднократно подчеркивал, что «суть охраны заработной платы состоит в обеспечении периодических выплат, позволяющих работнику организовать свою повседневную жизнь с достаточной степенью определенности и уверенности. И, наоборот, несвоевременная выплата заработной платы или накопление долгов по заработной плате явно противоречит букве и духу Конвенции и лишает смысла применение большей части ее других положений». Он также выразил озабоченность в отношении «возникновения тенденции, состоящей в том, чтобы рассматривать выплату работникам заработной платы не как обязательство или обязанность, а как одну из альтернативных возможностей, которая может быть реализована, если и когда позволят другие условия. Практика бартерных расчетов или выплата натурой усиливает это отступление от концепции вознаграждения за труд, как бы давая понять, что там, где работникам отказывают в выплате согласованных по контракту причитающихся им сумм, они должны довольствоваться любыми имеющимися формами и методами выплаты заработной платы.

Комитет экспертов продолжает следить за ситуацией, призывая к усилению инспекций труда, применению более строгих санкций, внесению изменений в законодательство, проведению постоянного диалога и приложению длительных усилий, чтобы положить конец таким явлениям и предотвратить их повторное возникновение.

6.6. Заработная плата и социальный диалог

На уровне заработной платы, несомненно, оказывают воздействие коллективные переговоры и наличие профсоюзов. Однако все большая слабость сторон коллективных переговоров, в частности, сокращение членского состава профсоюзов и масштабов ведения коллективных переговоров, может означать, что этот рычаг улучшения положения наемных работников становится менее эффективным.

Высокие уровни заработной платы в госсекторе часто объясняются наличием сильных профсоюзов и процессов ведения коллективных переговоров. Например, в Турции средняя заработная плата в частном секторе составляет лишь 56% от размеров заработной платы госслужащих, хотя этот показатель возрастает до 70,5% на частных предприятиях, охваченных коллективными переговорами. Однако лишь 10% всех наемных работников в Турции охвачены коллективными переговорами, и эта цифра постоянно снижается. Более того, хотя заработная плата, как правило, выше на предприятиях, где действуют профсоюзы, это может объясняться также частично размерами предприятий, поскольку профсоюзы обычно закрепляются на крупных предприятиях.

Переговоры по вопросам оплаты труда доказали свою эффективность в улучшении ситуации уязвимых групп на рынке труда, таких как женщины. Например, расширение масштабов коллективных переговоров в Болгарии в таких секторах, как здравоохранение и просвещение, в которых занято большинство женщин, помогло увеличить среднюю заработную плату в этих секторах в период 2001-06 годов, соответственно, на 72% и 63%, что тем самым способствовало сокращению разрыва в заработной плате между мужчинами и женщинами (с 22% до 14%).

Однако коллективные переговоры относительно оплаты труда не всегда могут привести к желательным результатам с точки зрения размеров заработной платы. По данным некоторых недавних обследований, коллективные переговоры, возможно, привели к сдерживанию роста заработной платы в некоторых странах, таких как Германия, Италия, Нидерланды, Испания, поскольку в ходе их проведения основное внимание уделялось содействию занятости.

Переговоры об оплате труда не получили широкого развития во многих странах региона. Даже хотя эти механизмы хорошо развиты в странах ЕС-15, особенно в странах Северной Европы, отмечается отсутствие коллективных соглашений в странах ЕС-27, особенно на отраслевом уровне. Социальный диалог, как правило, не поддерживается на вновь созданных частных предприятиях и, особенно, на МСП. Наблюдается разительный контраст между сферой охвата коллективными переговорами в странах ЕС-15 и в странах ЕС-12. По данным Евростата, сфера охвата составляет приблизительно 58% в странах ЕС-12 по сравнению с 78% в странах ЕС-15 (исключениями являются Словения с ее практически 100%-м уровнем охвата и Соединенное Королевство, в котором этот показатель составляет 50%).

Кроме того, процесс переговоров об оплате труда был децентрализован в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ, и в настоящее время он проводится, главным образом, на уровне предприятия, где работодатели зачастую оказываются в преимущественном положении с точки зрения установления заработной платы. Это иногда приводило к крайне различным уровням оплаты труда за аналогичную работу в зависимости от прочности позиций работодателей в ходе переговоров, тогда как отсутствие переговоров в отношении установления заработной платы может с большей степенью вероятности привести к дискриминации в сфере оплаты труда, например, в отношении женщин и трудовых мигрантов, а также к социальному демпингу.

В ряде стран ЕС-27 действует более централизованная система ведения коллективных переговоров (Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Греция, Ирландия, Нидерланды и Швеция), тогда как коллективные переговоры децентрализованного характера широко распространены в других странах, таких как Франция и Соединенное Королевство. Коллективные переговоры подвергались постепенной децентрализации и переводу на уровень предприятий в Германии.

Одним из важных элементов социального диалога с точки зрения установления размеров заработной платы является наличие механизмов расширения охвата, в соответствии с которыми положения заключенного коллективного соглашения на отраслевом уровне могут быть распространены на все предприятия данного сектора. Такие механизмы существуют, например, в Бельгии, Франции, Германии и Греции.

Национальный социальный диалог оказывает также воздействие на результаты в сфере оплаты труда. Система трипартизма, получившая развитие во многих странах ЕС-12, таких как Словения, позволяет осуществлять разработку и планирование политики в области оплаты труда на национальном уровне в процессе консультаций между тремя сторонами. В Венгрии политика в сфере оплаты труда традиционно является предметом обсуждения в Национальном совете, который устанавливает минимальную заработную плату и диапазон повышения оплаты труда, который применяется на децентрализованном уровне посредством коллективных переговоров. Трехсторонний договор, включающий существенную составную, касающуюся доходов, был подписан в 2007 году в Болгарии.

За последнее десятилетие в странах ЕС-15 отмечались также многочисленные случаи проведения национальной трехсторонней политики в сфере доходов в рамках заключенных экономических и социальных пактов. Весьма показательной моделью может служить Ирландия, хотя другие страны, такие как Италия и Испания, также сочетали заключение экономических и социальных пактов с процессом ведения коллективных переговоров. В отличие от этого, как коллективные переговоры, так и трипартизм остаются слабо развитыми в странах Центральной Азии и Восточной Европы, не входящих в ЕС. Тем не менее, в последние годы социальный диалог стал успешно развиваться в некоторых из этих государств.

В Российской Федерации, например, в период 1993-2004 годов число отраслевых и межотраслевых профессиональных тарифных соглашений увеличилось в 14,5 раза.

Для того чтобы социальный диалог более заметно содействовал развитию механизмов установления заработной платы и соответствующих тенденций, необходимо решить целый ряд вопросов. Во-первых, необходимо стимулировать процесс ведения коллективных переговоров и устанавливать четкие цели в отношении ряда аспектов заработной платы, таких как обеспечение их более полного соответствия темпам роста цен и производительности. Второй вопрос, поставленный недавно ЕКП, заключается в более тесной координации коллективных переговоров между странами, к примеру, на основе единых руководящих принципов и требований, а также минимальных норм и стандартов, как это явствует из проводимых в настоящее время дискуссий относительно минимальной заработной платы в ЕС. Это могло бы также принимать форму транснациональных коллективных переговоров или более интенсивного трансграничного сотрудничества. ЕКП предложила также подумать над проведением совместных кампаний на европейском уровне в целях выработки единых стандартов и норм относительно минимальной платы труда и доходов и в поддержку кампаний за установление минимальной заработной платы на национальном уровне.

6.7. Заключение в области политики

Из вышесказанного можно сделать целый ряд выводов.

- Во-первых, значительные различия в размерах доходов и заработной платы по-прежнему широко распространены в регионе. Несомненно, в динамике по времени многое было сделано, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, многие из которых в настоящее время являются членами ЕС. Для стран СНГ также характерны чрезвычайно низкие размеры заработной платы, но при этом быстрые темпы роста реальной заработной платы. В отличие от этого, сдерживание роста заработной платы является основной отличительной особенностью механизмов установления заработной платы во многих странах ЕС-15. Тем не менее, существующие разрывы между заработной платой продолжают представлять собой серьезное препятствие на пути социального сплочения, а также являются потенциально важной движущей силой процессов передислокации производства и сдерживания заработной платы в странах с высокими уровнями оплаты труда. Хотя движение капиталов и рабочей силы может помочь странам с низкой заработной платой постепенно повышать уровень оплаты труда, необходимы также надлежащие ответные меры в области политики.
- Во-вторых, повсеместно отмечалось снижение доли заработной платы в ВВП, и эта тенденция также нашла подтверждение в других регионах. Это должно беспокоить все заинтересованные стороны: работников, поскольку это может означать, что они не получают соответствующей доли благ, создаваемых экономическим ростом, когда происходит сдвиг в процессе формирования доходов от труда к капиталу; работодателей, поскольку это может также означать, что заработная плата более не связана с производительностью труда; директивные органы, ввиду дисбаланса, который может возникнуть в экономике и в обществе в целом. Поэтому необходимо определить и проводить необходимые институциональные ответные меры.
- В-третьих, отмечается достаточно высокая численность рабочей бедноты в регионе, например, в отдельных средиземноморских странах, в новых странах-членах ЕС и в странах СНГ. Одна из причин этого явления заключается в том, что минимальная заработная плата остается низкой во многих странах, несмотря на существенное ее увеличение в последние годы. Ситуация в отношении низкой заработной платы складывается особенно остро в странах СНГ, где на протяжении многих лет углубляются различия в размерах заработной платы.

Данный анализ показывает, что некоторые вопросы, связанные с политикой в сфере заработной платы, ждут своего разрешения, включая вопрос о минимальной заработной плате, о взаимосвязях между заработной платой и производительностью труда, а также, в более общем плане, о политике в сфере перераспределения.

Большинство стран региона уже проводят или планируют внедрить ряд мер, направленных на повышение покупательной способности работников либо посредством политики в области заработной платы, либо налоговых стимулов и льгот. Некоторые страны, такие как Франция и Италия, приняли решение внедрить систему стимулов в целях расширения практики сверхурочного рабочего времени посредством снижения налогов на сверхурочные часы работы в рамках подхода, строящегося по принципу «больше работай – больше получишь».

Совсем недавно директивные органы обратили свое внимание на минимальную заработную плату в таких странах, как Германия, Италия и Швеция, которые традиционно полагались на установление минимальной заработной платы в ходе коллективных переговоров на отраслевом уровне. Растет также интерес к минимальной заработной плате в рамках всего Европейского союза, по крайней мере, к ряду общих принципов, касающихся минимальной заработной платы. Этот возобновленный интерес, проявляемый к минимальной заработной плате, говорит о необходимости более эффективной адаптации политики в сфере оплаты труда к процессу изменений, происходящих на рынке труда, проявляющихся, в частности, в притоке трудовых мигрантов, возникновении новых форм занятости и в систематическом использовании аутсорсинга.

Многие страны СНГ сталкиваются с иной проблемой в отношении минимальной заработной платы, поскольку ее размеры значительно ниже уровня бедности, и поэтому она не может предоставить защиту наиболее уязвимым категориям работников. В этих странах потребуется постепенно увеличивать минимальную заработную плату в стоимостном выражении с тем, чтобы она покрывала, по крайней мере, нормы прожиточного минимума. Следует также позаботиться об обеспечении того, чтобы минимальная заработная плата постепенно возрастала с учетом роста средней заработной платы, с тем чтобы она служила реальной базой всей системы оплаты труда.

Коллективные переговоры представляют собой важный механизм установления заработной платы. Примечательно, что Франция приняла решение содействовать коллективным переговорам в 2009 году, отменив налоговые льготы для предприятий, на которых коллективные переговоры по вопросам заработной платы не проводятся. Можно было бы предусмотреть и другие реформы в целях стимулирования процесса ведения переговоров в отношении заработной платы в странах, в которых этот процесс остается неразвитым. Аналогичным образом, многие страны региона применяют системы участия в прибылях, чему содействуют налоговые льготы. В этом заключаются средства более тесной увязки заработной платы с результативностью деятельности компаний, хотя по-прежнему следует проводить различие между ежегодным участием в прибылях и переговорами об оплате труда.

В современных условиях, несомненно, будут рассматриваться и другие политические рычаги в области заработной платы.³⁸ Как и в 80-х годах, когда в ряде европейских стран были заключены трехсторонние пакты о более действенном контроле за заработной платой во время периодов инфляции, по всей вероятности, будут возобновлены попытки преодолеть инфляционные тенденции посредством согласованной в ходе переговоров политики в отношении доходов, с тем чтобы добиться определенного национального консенсуса относительно заработной платы и трудовых издержек, тем самым оказав содействие работодателям по сохранению их конкурентоспособности в условиях инфляции и экономического спада и обеспечив индексацию заработной платы и более справедливую долю благ

³⁸ В Италии уже сформулированы предложения по решению вопросов политики в области заработной платы и доходов в современном контексте роста инфляции и продовольственного кризиса; см. R. Mania: *Confindustria: L'Italia è ferma ma i salari reali sono saliti* [Италия в состоянии застоя, но реальная заработная плата возросла], *La Repubblica*, 27 июня 2008 г.

экономического роста для работников. Ожидаемые трудности потребуют проведения продуманного комплекса политических мер в области заработной платы в сочетании с согласованным подходом в целях обеспечения гармоничного развития потенциально противоречивых переменных, таких как заработная плата, производительность, потребление и занятость.

Участники, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- В большинстве стран региона реальная заработная плата за последнее десятилетие росла медленнее, чем производительность труда, что тем самым приводило к сокращению реальных удельных затрат на рабочую силу и к снижению доли заработной платы в объеме производства. Привело ли это к росту требований о повышении заработной платы в странах региона?
- Какая политика в области заработной платы может в большей степени соответствовать усиливающемуся движению капитала и рабочей силы и движению товаров в сфере торговли, особенно в контексте ослабевающего экономического роста?
- Какие изменения произошли в отношении низкой оплаты труда в европейских странах и какую роль в этом отношении могла бы сыграть политика в области заработной платы, например, установление минимальной заработной платы?

7. Социальный диалог

За последние 10-15 лет карта трудовых отношений в регионе существенно изменилась. Если в начале 90-х годов социальный диалог практиковался менее, чем в половине стран региона, то в 2008 году подавляющее большинство стран, по крайней мере формально, придерживается этой концепции, несмотря на многочисленные препятствия и слабые места.

Социальный диалог занимает особое место в регионе. Основанные на давних традициях и приверженности заинтересованных сторон, различные формы социального диалога глубоко укоренились в управленческой культуре многих европейских стран. Нормы МОТ в этой области лежат в основе региональных норм, таких как договор о создании Европейского сообщества и Европейская социальная хартия. Социальный диалог также все шире практикуется на уровне ЕС как важный аспект разработки политики, который в некоторых случаях приводит к принятию региональных нормативных правовых актов, имеющих обязательную юридическую силу, что является уникальным примером для всего мира.

Социальный диалог неразрывно связан с правом работодателей и работников создавать свои независимые организации. Несмотря на некоторые исключения, уважение свободы объединения в целом выше в Европе и Центральной Азии, чем в других регионах. Однако эту, в основном, позитивную картину нельзя интерпретировать как твердую и стабильную приверженность всех правительств принципам свободы объединения и права на коллективные переговоры и социального диалога. Проблемы, выявленные контрольными органами МОТ в этом отношении, обобщаются в Главе 1. Кроме того, избирательные циклы во всех частях региона, в том числе в странах с наиболее стабильными системами трудовых отношений, часто приводили к неоднозначному отношению к социальным партнерам. При неблагоприятных экономических условиях и давлении, оказываемом процессом глобализации, социальный диалог не всегда рассматривался как один из способов решения проблем, и возможности для использования его в целях преодоления текущих экономических и социальных вызовов часто упускались.

7.1. Конвергенция и разнообразие в практике трудовых отношений

Несмотря на значение трудовых отношений, нельзя сказать, что существует какая-то особая модель этих отношений в регионе с точки зрения институтов, процедур или результатов, даже в рамках ЕС. Национальная ситуация имеет самый разнообразный характер, и самобытность трудовых отношений в регионе строится как на конвергенции, так и на разнообразии.

Вступление в 2004 и 2007 годах десяти новых стран Центральной и Восточной Европы, а также Кипра и Мальты в ЕС еще более повысило уровень разнообразия, которое ранее существовало в рамках стран ЕС-15. Более того, развитие событий последних десяти лет еще более размыло традиционные группировки стран в регионе в соответствии с преобладающим уровнем ведения коллективных переговоров (на уровне компании, сектора, на национальном уровне). Усугубляются также и различия в регионе в связи с притоком иностранных инвесторов, особенно многонациональных корпораций, прибывающих из других

регионов с иной культурой и историей, либо в связи с политикой, которую эти инвесторы проводят в принимающих странах, отличающейся от политики страны происхождения. Другой отличительной чертой национальных систем трудовых отношений в регионе является баланс между защитой, обеспечиваемой законодательством и коллективными переговорами, которая может быть совершенно различной даже в соседних странах, и традиционными количественными показателями, такими как уровень членства в профсоюзах и охват коллективными переговорами, в отношении которых наиболее высокие значения традиционно отмечаются в Скандинавских странах.

Поэтому возникает вопрос, почему, несмотря на признаки конвергенции, все еще отмечаются существенные различия в эффективности и качестве социального диалога. Помимо слабого законодательства или технического потенциала, или недостаточной приверженности со стороны социальных партнеров, это можно было бы объяснить отсутствием политической воли и твердой решимости некоторых правительств содействовать коллективным переговорам посредством методов и мер, предусмотренных в актах МОТ.

В течение нескольких десятилетий утверждалось, что страны ЕС страдают от жесткого трудового законодательства и неэффективных институтов рынка труда, которые влияют на их показатели с точки зрения занятости и конкурентоспособности. Поэтому возникает вопрос, в какой степени трудовые институты адаптировались и вносят вклад в совершенствование показателей рынков труда в странах ЕС-27, и стал ли социальный диалог частью процессов разработки политики ЕС.

Несмотря на эволюцию в динамике по времени законодательных основ ЕС в области трудовых отношений, систематизированные изменения в национальные системы трудовых отношений в странах ЕС-15 вносились относительно редко и были связаны, в основном, с осуществлением Директивы 2002 года об информации и консультациях, что привело к существенным изменениям только в Ирландии и Соединенном Королевстве. Естественно, в странах ЕС-10 отмечается иная ситуация, где многие страны приняли в настоящее время новые трудовые кодексы, порой существенным образом расширяющие масштабы коллективных переговоров,³⁹ и законы, касающиеся процедур ведения коллективных переговоров в контексте преобразования нормативно-правовых актов ЕС в национальное законодательство. Особенностью развития стран ЕС-12 было привлечение конституционных судов, которые неоднократно должны были вмешиваться в законодательство в области трудовых отношений.

Институты социального диалога остаются, в основном, стабильными в ЕС-15, причем в большинстве стран коллективные переговоры ведутся, главным образом, на уровне сектора. Диалог на национальном уровне также сохраняет свое значение, преимущественно, как инструмент рассмотрения вызовов макроэкономического характера. В большинстве национальных систем производственных отношений сохранился их централизованный и координируемый характер, в соответствии с которым соглашения, заключаемые на более высоком уровне, являются обязательными для переговоров на более низком уровне⁴⁰ и для заключения индивидуальных трудовых контрактов. В большинстве стран ЕС-12, где с начала 90-х годов коллективные переговоры ведутся, в основном, на уровне предприятий, приобретает значение также и диалог на уровне сектора. Тем не менее, содержание соглашений, заключаемых на уровне секторов в этих странах, остается относительно слабым и оказывает незначительное влияние на формирование заработной платы, а их охват зависит в основном от политической воли правительств с точки зрения расширения их сферы действия. С начала 90-х годов национальный социальный диалог, воплощенный в рамках различных национальных трехсторонних советов, получил развитие и стал отличительной чертой систем производственных отношений в большинстве стран ЕС-12.

³⁹ Например, новые трудовые кодексы или кодексы с внесенными поправками в Болгарии (2004 г.), Чешской Республике (2006 г.) и Румынии (2003 г.).

⁴⁰ Важный прорыв в отношении реализации этого принципа привел к принятию во Франции нового законодательства о коллективных переговорах в 2004 г. (*Закон Фийона*).

За последнее десятилетие существенным образом расширилось содержание социального диалога, в рамках которого стали рассматриваться такие вопросы, как подготовка кадров и непрерывное производственное обучение, конкурентоспособность и инновации, социальная интеграция и сплоченность, новые формы занятости и организации труда, содействие занятости молодежи и ВИЧ/СПИД. Три основных вопроса занимают центральное место в повестке дня производственных отношений в регионе: поддержание макроэкономической стабильности, оживление рынков труда и развитие социального диалога на европейском уровне.

Социальные партнеры вносят вклад в макроэкономическую стабильность в регионе и в обеспечение технической осуществимости экономических и социальных мер. Важным примером в этом плане служит ЕЭВС, деятельность которого охватывает не только принятие единой валюты, но и набор стабилизационных политических мер в области государственных финансов, инфляции, обменных курсов валют и процентных ставок. Соблюдение критериев ЭВС не было бы возможным без сотрудничества, или хотя бы понимания, со стороны социальных партнеров. Во многих случаях это достигается посредством заключения официальных двусторонних или многосторонних соглашений, известных под названием социальные пакты. Это новое поколение соглашений, которые сами по себе они не являются инновационными, обеспечивает их более высокий уровень целенаправленности, охватывает более общие стратегии и учитывает такие элементы, как глобализация, старение населения, информационное общество, сочетание безопасности и гибкости, конкурентоспособность и реформы государственной финансовой системы. В странах ЕС-12 вопросы экономической политики часто обсуждаются на национальном уровне, особенно в рамках национальных трехсторонних органов, обладающих широкими полномочиями, даже несмотря на то, что национальные соглашения, особенно по вопросам формирования заработной платы, пока еще имеют лишь ограниченное влияние в этих странах.

В соответствии с требованиями Европейской стратегии занятости (ЕСЗ) многие страны из ЕС-27 рассматривают широкий круг проблем занятости и рынка труда посредством системы организованных консультаций. Предпринимается большое число мер двустороннего или трехстороннего характера, например, в областях обеспечения возможностей трудоустройства, проблем пожилых работников, равной оплаты труда и равных возможностей, причем не только между мужчинами и женщинами, но и в отношении отдельных категорий работников, таких как иммигранты и этнические меньшинства. Значительное число соглашений, заключаемых, главным образом, на уровне компании, направлены на обеспечение баланса между повышением заработной платы, гарантией занятости, новыми формами организации труда и графиками рабочего времени, включая труд на условиях неполного рабочего времени, срочные контракты и возникшие в последнее время агентства по временному трудоустройству, а также телетруд.

Утверждается, что глобализация не сопровождается надлежащими глобальными инструментами управления. Однако в контексте Европейской интеграции, которая является частью процесса глобализации, ЕС удалось пойти намного дальше других регионов с точки зрения создания дополнительного регионального уровня ведения коллективных переговоров с привлечением европейских социальных партнеров на более систематизированной основе к процессу принятия решений и гармонизации, по крайней мере, некоторых аспектов национальных рынков труда и социальной политики. С 1995 года европейскими социальными партнерами было принято пять рамочных соглашений, устанавливающих минимальные стандарты ЕС в области родительских отпусков, труда на условиях неполного рабочего времени, труда на условиях срочного контракта, телетруда и связанного с производственной деятельностью стресса. Кроме того, с 2003 года ежегодно созываются трехсторонние социальные саммиты перед встречей глав государств и правительств и эта политика ЕС, особенно ЕСЗ, с успехом способствовала развитию социального диалога на национальном уровне.

За последние 10-15 лет западнобалканские страны и Республика Молдова приложили значительные усилия для создания условий, способствующих эффективному социальному

диалогу и для приведения своих законодательства и практики в соответствие с нормами МОТ и для их сближения с нормами ЕС. Многие из этих стран подписали Европейскую социальную хартию и создали правовые рамки для трудовых отношений между работодателями и работниками, а также их организациями посредством принятия новых трудовых кодексов и других законов, касающихся коллективных трудовых отношений. Появились независимые организации работодателей и работников для защиты интересов их членов посредством как двустороннего, так и трехстороннего диалога. Они учредили институты социального диалога на различных уровнях процесса принятия решений, в частности национальные трехсторонние советы, а в некоторых случаях – аналогичные институты на региональном/местном уровнях. Некоторые также закрепили принцип трипартизма в специализированных организациях, занимающихся фондами социального обеспечения.

Если правительства остаются наиболее важными, а то и доминирующими действующими лицами в рамках трехстороннего социального диалога, то национальные трехсторонние советы, как правило, выполняют полезную функцию, особенно на начальном этапе переходного периода, обеспечивая возможность для определенной формы трехстороннего социального диалога и консультаций между правительствами и социальными партнерами, особенно в трудные времена. Они помогают социальным партнерам приобрести легитимный характер на национальном и международном уровне, существенно расширяя их доступ к информации и обогащая их опыт ведения социального диалога. Во многих случаях они вносили вклад в обеспечение более устойчивого равновесия в рамках трудового законодательства и привлекались к дискуссиям по вопросам национальных стратегий в области занятости, социальной защиты, безопасности и гигиены труда, а также равных возможностей.

Несмотря на эти достижения, большинство трехсторонних органов все еще находится на этапе развития. Некоторые из них не проводят регулярных заседаний (например, в Албании и Черногории). В большинстве случаев они еще не учредили специализированных комитетов или рабочих групп, либо не обладают необходимыми людскими, финансовыми или техническими ресурсами (например, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова и Сербия). Социальные партнеры считают, что несмотря на наличие этих трехсторонних органов, с ними не проводятся эффективные консультации перед принятием решений, либо эти консультации являются простой формальностью, а решения не выполняются.

В то время как социальный диалог представляет собой общую черту производственных отношений в субрегионе, коллективные переговоры также проводятся на национальном межпрофессиональном и отраслевом уровне, а также на уровне предприятий. Коллективные переговоры, как правило, сосредоточены в сокращающемся государственном секторе, в то время как низкий уровень присутствия профсоюзов в частном секторе и нежелание частных работодателей участвовать в коллективных переговорах служат основным препятствием для развития самостоятельного двустороннего социального диалога на Западных Балканах.

Несмотря на почти всеобщую ратификацию странами СНГ Конвенций 87 и 98, контрольные органы МОТ выявили продолжающееся введение в некоторых из этих стран чрезмерных ограничений свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров. В частности, это имеет форму ограничения права организаций определять свои действия и программы, вступать в международные организации и получать от них помощь, а также ограничения права на забастовку. Однако правовая основа, хотя и остается несовершенной, была сформирована в большинстве стран, обеспечивая тем самым развитие независимых организаций работодателей и работников, способных добровольно участвовать в социальном диалоге и коллективных переговорах. В частности, новые трудовые кодексы, принятые за прошлое десятилетие, как правило, содержат положения о коллективных соглашениях и процедурах коллективных переговоров, разрешения коллективных трудовых споров и, в

последнее время, принципы и институты социального партнерства.⁴¹ Однако как профсоюзы, так и организации работодателей продолжают сталкиваться с многочисленными проблемами в связи с проведением значимого социального диалога.

Структура социального диалога в большинстве стран СНГ, как правило, копирует типичную европейскую многоуровневую систему, когда заключается общее трехстороннее соглашение на национальном уровне,⁴² иногда в рамках постоянных национальных трехсторонних органов,⁴³ хотя они обычно имеют форму политических обязательств, а не имеющих обязательную юридическую силу соглашений.

Трехсторонние соглашения, заключаемые на региональном, местном или отраслевом уровнях, в большинстве случаев охватывают правительства в качестве третьей подписавшей его стороны. Двусторонние отраслевые соглашения заключаются лишь в нескольких странах СНГ из-за отсутствия или слабости представительных организаций на уровне отрасли, особенно организаций работодателей. Коллективные переговоры на уровне предприятий проводятся, в основном, на крупных, принадлежавших ранее государству, предприятиях, но редко или вовсе не заключаются в новом частном секторе, особенно на малых предприятиях. Сфера действия коллективных переговоров также серьезно ограничена размерами неформальной экономики.

В целом, роль правительств в социальном диалоге в странах СНГ может быть совершенно различной, в зависимости от региона. Вместо того, чтобы содействовать коллективным переговорам посредством надлежащих правовых и институциональных инструментов, правительства некоторых стран стремятся напрямую участвовать в переговорах и даже вмешиваются во внутренние дела организаций работодателей и работников, что ставит под угрозу их самостоятельность и потенциал участия в значимом социальном диалоге.

7.2. Организации работодателей

Хотя в странах ЕС-15 и в других государствах Западной Европы организации работодателей уже в течение нескольких десятилетий занимают прочные позиции в системе производственных отношений, им, тем не менее, необходимо и далее адаптировать свои функции и структуру к изменяющимся условиям. Основными движущими силами этих изменений служат продолжающийся процесс экономической глобализации, который сопровождается обострением конкуренции и ростом затрат для компаний, а также интернационализацией производства, включая *аутсорсинг* и все более сложные производственно-сбытовые цепочки.

Традиционная нацеленность организаций работодателей на ведение переговоров по заключению отраслевых коллективных соглашений ослабела в различной степени, в зависимости от страны. Коллективные переговоры на уровне компании повысили значение непосредственных прямых коллективных переговоров на уровне сектора, даже если отраслевые коллективные соглашения, как правило, обеспечивают компаниям более высокий уровень гибкости. В соответствии с этой тенденцией, организации работодателей постепенно начинают выполнять консультативные функции, помогая компаниям вести переговоры или выполнять свои собственные коллективные соглашения.

Частично в целях усиления своей ослабевающей роли в коллективных переговорах и сохранения привлекательности для своих членов, организации работодателей диверсифицируют и развивают новые функции. Это включает предоставление новых информационных и консультативных услуг и организацию учебных курсов для своих членов. Они также

⁴¹ За исключением Туркменистана, все страны после распада СССР провели реформу своего трудового законодательства.

⁴² Национальные соглашения существуют в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Киргизстане, Таджикистане и на Украине.

⁴³ Национальные трехсторонние органы существуют в Беларуси, Казахстане, Киргизстане, Российской Федерации и на Украине.

вновь возвратились к выполнению своей традиционной лоббистской роли, и распространяют свою лоббистскую деятельность с национального уровня на уровень ЕС, причем многие организации работодателей создают в Брюсселе свои бюро по связи. По мере того как европейские социальные партнеры все чаще привлекаются к разработке правил, например, посредством рамочных соглашений, национальные организации работодателей также берут на себя новые обязанности, связанные с выполнением этих правил их членами.

В последние годы новый и особенно важный вопрос для компаний и организаций работодателей в Западной Европе связан с корпоративной социальной ответственностью (КСО). Организации работодателей вовлечены в эту деятельность и разрабатывают для своих членов новые виды услуг. Речь идет о предоставлении информации и руководящих указаний относительно содержания и толкования повсеместно согласованных ключевых трудовых норм как базовых ориентиров в практике компаний, например, когда компании решают принять кодекс поведения. Некоторые организации работодателей, по просьбе своих членов, даже учреждают механизмы для мониторинга показателей КСО в компаниях. Организации работодателей также оказывают помощь в защите компаний от нерациональных требований в области КСО, либо помогают им урегулировать конфликты в этом отношении. В настоящее время в области КСО компании и организации работодателей должны иметь дело не только с профсоюзами, но и с новыми игроками, такими как неправительственные организации (НПО) (Hornung-Draus, 2004).

В связи с обострением конкуренции организации работодателей также упорядочивают свои структуры (Behrens and Traxler, 2004). Хотя в большинстве случаев такое изменение структуры имеет внутренний характер или осуществляется на местном/отраслевом уровне, отмечались и некоторые заметные случаи слияний или создания альянсов между основными национальными организациями работодателей (например, в Финляндии, Исландии, Люксембурге, Нидерландах и Швеции). Этот процесс, скорее всего, будет продолжаться.

Доходы организаций работодателей в Западной Европе оставались относительно стабильными в последние годы. Поступления за счет дополнительных оплачиваемых услуг относительно возросли, однако поступления за счет членских взносов по-прежнему являются основным источником средств. В целом, диверсификация функций и структур организаций работодателей в Западной Европе не сопровождается существенным уменьшением численности членского состава (Европейская комиссия, 2006d).

Несколько отличается структура организаций работодателей в странах ЕС-10. Параллельно с процессом преодоления отставания в этих странах, организации работодателей развивали свои структуры и функции. Однако, если уровень охвата организаций работодателей в Западной Европе составляет от 55 до 60%, то в ЕС-10 он намного ниже (около 20%). Если более крупные предприятия и промышленные компании, как правило, являются членами организаций работодателей, то представительство МСП остается низким. По сравнению со странами ЕС-15, организации работодателей в странах ЕС-10 занимают относительно слабые позиции на отраслевом уровне. Хотя произошел ряд слияний, также имеют место и разделения. Главный вызов, с которым сталкиваются в настоящее время организации работодателей в этих странах, заключается в сохранении динамики с точки зрения укрепления своего потенциала и расширения членского состава.

Организации работодателей впервые были созданы в бывших странах с централизованно планируемой экономикой Юго-Восточной и Восточной Европы в начале 90-х годов. В настоящее время во всех этих странах имеются организации работодателей того или иного рода, хотя прогресс, достигнутый в их организационном развитии, является неодинаковым. Если в некоторых странах появились функционирующие и достаточно представительные национальные организации работодателей (например, в Российской Федерации, Хорватии и Черногории), то в большинстве других стран они все еще имеют нестабильный и слабый характер с точки зрения влияния и членского состава, либо нацелены, в основном,

на решение экономических вопросов, уделяя мало внимания трудовым и социальным вопросам. Многообещающие изменения событий часто сопровождались неудачами.

Отличительная тенденция в странах Восточной Европы была связана с принятием специальных законов, регулирующих правовой статус организаций работодателей, процедуры их создания, а также права и обязанности их членов, которые часто формировались по просьбе самих организаций работодателей, стремящихся к укреплению своих позиций в качестве признанных социальных партнеров. Эти законы, чрезмерная детализация которых порой бросалась в глаза, выполняют, как представляется, воспитательные функции, разъясняя отличительные особенности и интересы работодателей и их организаций. Однако иногда возникает опасность того, что они противоречат базовым нормам и принципам свободы объединения, поскольку они предписывали или ограничивали цели и сферу деятельности организаций работодателей или регулировали вопросы, относящиеся к их внутренней компетенции, которые должны решаться в соответствии с правилами самих организаций. Контрольные органы МОТ обращались с призывами изменить некоторые из этих положений для обеспечения соблюдения принципов свободы объединения.

В странах Центральной Азии, в частности, развитию независимых организаций работодателей все еще препятствует отсутствие полного понимания термина «работодатель» и, соответственно, роли организаций работодателей в рыночной экономике. Организации работодателей в этих странах, как правило, страдают от следующих факторов:

- *отсутствие представительности*: количество членов остается незначительным в целом или в ряде регионов, либо в отдельных отраслях экономики. Отношения с членами организаций часто носят нестабильный характер, и с ними практически не поддерживаются связи. Кроме того, нет четких правил, касающихся объективной оценки представительства организаций работодателей (для признания в рамках социального диалога или на коллективных переговорах), либо правила эти имеют нечеткий или чрезмерно жесткий характер;
- *отсутствие системы управления*: руководители организаций работодателей также часто вовлечены в политическую деятельность и рассматривают организации работодателей в качестве групп политической поддержки. Совещания директивных органов созываются редко, а их члены не привлекаются к работе надлежащим образом;
- *отсутствие доходов*: члены организаций не платят членских взносов или платят их нерегулярно, а также нет никаких поступлений от оказания услуг. В некоторых странах членские взносы все еще не освобождены от налогообложения предприятий, что служит еще одним фактором, сдерживающим расширение членского состава;
- *отсутствие инфраструктуры*: в организациях работодателей занято мало постоянных штатных работников, либо их нет совсем. Их персонал нередко не обладает требуемой квалификацией и часто меняет место работы, что мешает развитию организационных знаний и культуры;
- *отсутствие услуг*: отсутствие услуг или их рудиментарный характер приводит к тому, что членство в организациях работодателей становится непривлекательным;
- *отсутствие наглядности, признания и влияния*: организации работодателей часто остаются неизвестными для широких кругов общественности. Правительства не воспринимают их всерьез в качестве компетентных партнеров по социальному диалогу и поэтому не консультируются с ними.

В некоторых странах образующиеся организации работодателей продолжают сталкиваться с конкуренцией со стороны торгово-промышленных палат в отношении представительства работодателей в рамках социального диалога и коллективных переговоров. Еще не везде ясно, что эту роль должны играть только независимые организации работодателей с добровольным членским составом, а не палаты торговли, финансируемые государством, членство в которых порой является обязательным. В одном случае КСО напомнил о значении добровольного характера коллективных переговоров и призвал правительство принять

необходимые меры для обеспечения того, чтобы работодатели могли свободно выбирать организации, которые могли бы представлять их интересы в процессе коллективных переговоров и чтобы результаты таких переговоров не были предметом утверждения со стороны создаваемых законодательным образом торговых палат (МОТ, 2002 г.). Другие жалобы, поступающие в КСО со стороны организаций работодателей из этих стран, касаются препятствий, с которыми они сталкиваются при регистрации своих организаций, фаворитизм со стороны правительства или вмешательства правительства в их внутренние дела.

Эти неблагоприятные условия и слабости взаимно усиливаются. Для того чтобы выйти из этого порочного круга, организации работодателей должны в большей степени ориентироваться на решение стратегических задач и расширять свой членский состав, укрепляя в то же время свой потенциал с тем, чтобы совместно с правительствами и профсоюзами разрабатывать политику по трудовым и социальным вопросам. Для того чтобы расширить свой членский состав, они должны оказывать новые виды услуг, включая подготовку по вопросам ведения коллективных переговоров и урегулирования конфликтов. Для участия в разработке политики и всестороннего взаимодействия в рамках социального диалога, они должны накапливать технический опыт по целому ряду социальных и трудовых вопросов. Поэтому необходима всеобъемлющая стратегия, основанная на четкой приверженности усилиям по одновременному устранению всех основных недостатков.

Имеется достаточно возможностей для улучшения положения в будущем. В большинстве рассматриваемых стран отмечается улучшение правовой и институциональной среды для привлечения инвестиций и развития предпринимательства, что приводит к возрастанию числа частных работодателей, нуждающихся в представительстве и услугах. Более того, хотя в некоторых странах эти правовые и институциональные рамки еще далеки от совершенства, они позволяют проводить работу по формированию организаций работодателей и обеспечению их оперативной деятельности. Правительства все чаще признают необходимость в независимых и компетентных организациях работодателей и работников в качестве партнеров в управлении рынком труда. Наконец, расширение частного сектора приводит к усилению роли организаций работодателей в их двустороннем взаимодействии с организациями работников.

7.3. Профсоюзы

За последнее десятилетие на деятельность профсоюзных организаций в странах ЕС-15 влияние оказывали постоянное сокращение объемов производства в обрабатывающей промышленности, технологические изменения и изменения в организации труда, а также параллельное увеличение числа нестабильных рабочих мест и растущая разнородность состава рабочей силы. За период 1995-2002 годов плотность профсоюзов в странах ЕС-15 сократилась с 31 до 27,3% (Европейская комиссия, 2004 г.), хотя это сокращение было остановлено в 2006 году за счет роста этого показателя в некоторых странах (Кипр, Мальта и Словения) (Hülsmann and Kohl, 2006).

Поэтому укрепление базы членского состава становится главной задачей профсоюзов стран ЕС-15, чья политика в области организации деятельности и пополнения членского состава все чаще формируется с учетом особых интересов конкретных групп работников. Например, в Германии профсоюз *IG Metal* использует новые подходы, нацеленные на молодежь, работающих женщин и пожилых работников, а также работников, нанимаемых посредством частных агентств занятости. В одних странах (таких как Испания) приоритетной задачей является организация трудящихся-мигрантов, в то время как в других странах усилия направляются на совершенствование услуг, оказываемых членам, и проведение масштабных организационных кампаний. Тем не менее, многие категории работников остаются за пределами сферы охвата профсоюзного представительства.

Корректируются также и подходы профсоюзов к ведению коллективных переговоров в связи с экономической перестройкой, которая проводилась в течение прошлого десятилетия. Экономическая и валютная интеграция, дерегулирование рынка труда и повышение мобильности капитала бросают вызов процессу коллективных переговоров и оказывают давление с целью снижения уровня заработной платы, ухудшения организации труда и снижения гарантий занятости. Профсоюзы отреагировали на эти изменения, предпринимая параллельные усилия, направленные на поддержание централизованных и отраслевых коллективных переговоров, укрепляя одновременно европейское измерение коллективных переговоров. Европейская конфедерация профсоюзов призвала к укреплению координации коллективных переговоров на европейском уровне, чтобы противостоять снижению конкурентоспособного уровня заработной платы, обеспечить соответствие размера заработной платы получаемым экономическим выгодам и содействовать возрастающей конвергенции заработной платы посредством активного обмена информацией о коллективных переговорах и укрепления Европейских рабочих советов (ЕКП, 2006b; ЕКП, 2007 г.).

Изменения в организации и практике ведения переговоров вызвали структурные изменения в профсоюзах, которые привели к слияниям и проведению программ, направленных на сокращение затрат во всей Западной Европе (Ebbinghaus and Visser, 2000). Во второй половине 90-х годов в Германии и Нидерландах были сформированы многоотраслевые и многопрофессиональные профсоюзные конгломераты, в то время как в других странах происходят процессы создания альянсов для ведения коллективных переговоров, слияния отраслевых структур и концентрации сил. Поиски новых организационных форм представительства работников и меры по обновлению профсоюзов, вероятно, будут продолжены по мере того, как прилагаются усилия по повышению уровня защиты работников в новых условиях.

В странах ЕС-10 после периода экономического спада и приватизации, которые сопровождалось ростом МСП и неформальной экономики, членский состав профсоюзов постоянно сокращался. Уже в начале 90-х годов, в связи с преобразованием профсоюзов из обязательных в добровольные организации, эта тенденция продолжалась наряду с дальнейшей структурной перестройкой экономики и дерегулированием рынков труда во второй половине этого десятилетия. К 2005 году профсоюзы в странах ЕС-10 представляли менее одной четверти всей рабочей силы. Их присутствие остается сильным в государственном секторе, в то время как формирующий частный сектор, сфера услуг, МСП и многие многонациональные корпорации остаются, в основном, не охваченными профсоюзами.

В последнее время профсоюзы в странах ЕС-10 стали действовать в более благоприятных условиях экономического роста, относительно стабильной демократии и в новых правовых и институциональных рамках производственных отношений. Для того чтобы в полной мере воспользоваться этими возможностями, профсоюзам в ЕС-10 необходимо укреплять свое представительство, особенно в частном секторе, консолидировать свою структуру, укреплять финансовую базу, накапливать опыт и наращивать технический потенциал для ведения социального диалога (Dimitrova, 2005).

В частности, чрезмерный профсоюзный плюрализм и конфронтация между профсоюзами в начале 90-х годов постепенно уступили место расширению сотрудничества между национальными профсоюзными центрами, зачастую на основе координации усилий между ведущими организациями. Литва служит отличным примером консолидации на пиковом уровне посредством постоянного совместного координационного органа. Способность выступать с единодушными заявлениями содействовала расширению признания профсоюзов в качестве важных игроков в социальной политике на национальном уровне и улучшению репутации в широких кругах общественности, хотя их влияние на национальный социальный диалог часто остается относительно ограниченным.

Для укрепления потенциала в целях ведения коллективных переговоров на отраслевом уровне требуется также углубление процесса реформ профсоюзов в некоторых странах, где широкое распространение отраслевых организаций привело к фрагментации отраслевого представительства, когда отраслевые структуры зачастую разбросаны не только в

рамках одной конфедерации, но и между несколькими различными конфедерациями. Внутренние профсоюзные реформы, включая слияния, могут отражать отраслевые сдвиги и могут повышать актуальность подразделений по ведению коллективных переговоров, соответствующих формирующемуся профилю экономики. На уровне компании более активные профсоюзы включают в свои программы вопросы заработной платы и производительности труда, подготовки, БГТ и равенства, что может привести к существенному улучшению положения в области заработной платы и условий труда. В конечном итоге, успехи на коллективных переговорах служат наилучшим средством демонстрации актуальности действий профсоюзов для нынешних и потенциальных членов.

Наконец, хотя европейский социальный диалог открывает новые возможности для профсоюзов в странах ЕС-10, их потенциал для использования этих возможностей остается ограниченным. Необходимо выделять надлежащие финансовые и людские ресурсы в целях удовлетворения потребностей в социальном диалоге на различных уровнях с тем, чтобы профсоюзы в странах ЕС-10 играли более эффективную роль. Поэтому необходимо провести обзор системы текущего распределения профсоюзных взносов между различными уровнями, наряду с созданием фондов на случай возникновения производственных конфликтов и поддержанием адекватной численности и технической квалификации персонала. Дефицит потенциала профсоюзов можно было бы также преодолеть за счет оптимизации использования скудных финансовых и людских ресурсов посредством более четкой координации действий между национальными центрами, ротации представительства на различных форумах и проведения совместных исследований.

В странах Юго-Восточной Европы на масштабы профсоюзной деятельности влияние оказало наследие бывшей Югославии, что привело к десятилетию экономического спада и кризиса, за которыми последовали экономические и социальные реформы, оказавшиеся со временем «сжатыми». Период времени после 2000 года характеризовался неустойчивым экономическим прогрессом и успехами и неудачами в процессе демократизации, а также замедлением темпов, а порой и непоследовательностью проводимых правовых и институциональных реформ. В этих обстоятельствах профсоюзы оказались под двойным гнетом, связанным с необходимостью реагировать на болезненные преобразования в экономике и обществе и приобретать легитимность в качестве социальных игроков посредством реформы и обновления своих структур.

В большинстве стран Юго-Восточной Европы профсоюзное движение развивалось неравномерно. Несмотря на достигнутый прогресс и тот факт, что в настоящее время первоначальное разделение между старыми и новыми профсоюзами является менее заметным, в большинстве стран это не привело к устойчивым тенденциям в области профсоюзного единства. В последние годы возникла вторичная волна фрагментации, когда разделились национальные центры в бывшей югославской Республике Македонии и Черногории, хотя медленными темпами стало налаживаться сотрудничество в Албании, Боснии и Герцеговине, а также в Сербии. Политические разногласия, проблемы представительства и нерешенные вопросы, связанные с профсоюзным имуществом, оказали воздействие на единство профсоюзов в субрегионе. Однако несмотря на эти трудности, профсоюзы прилагали усилия к тому, чтобы участвовать в реформе трудового законодательства и институтов рынка труда, и они привлекались к разработке политики в области занятости и социального обеспечения. Результаты этих усилий оказались самыми заметными в Хорватии, где сотрудничество постепенно расширялось на основе профсоюзного плюрализма и где профсоюзы сумели сохранить значительные технические знания и опыт.

Перспективы вступления в ЕС служили сильным стимулом для осуществления активных и прогрессивных программ профсоюзного движения. Опыт профсоюзов в странах ЕС-10 служит уроком с точки зрения форм участия и технического опыта, которые помогают профсоюзам в странах Юго-Восточной Европы играть эффективную роль в социальном диалоге и в процессе присоединения.

Положение профсоюзов в странах СНГ по-прежнему является различным. В Российской Федерации независимые профсоюзы добились эффективного сотрудничества на национальном уровне и прилагают дальнейшие усилия для обновления своих внутренних структур, несмотря на существенные потери членского состава. В Центральной Азии условия для функционирования независимых профсоюзов формируются медленными темпами; а высокая плотность профсоюзов не означает, что они обладают настоящим потенциалом для защиты интересов своих членов. В Беларуси независимые профсоюзы сталкиваются с крупными проблемами, касающимися их существования и функционирования.

Несмотря на всеобщую ратификацию Конвенций 87 и 98, функционированию независимых профсоюзов во многих странах СНГ препятствуют барьеры на пути к свободе объединения и праву на ведение коллективных переговоров. Как отмечалось в Комитете по свободе объединения, эти препятствия включают трудности, связанные с регистрацией, вмешательство в дела профсоюзов, лишение некоторых категорий работников права на объединение и права на забастовку, а также дискриминация профсоюзов. Беларусь в этом плане занимает особое место и в 2004 году Комиссия МОТ по расследованию выявила особенно серьезные случаи нарушений принципа свободы объединения.

Укрепление представительства представляет собой главную задачу для профсоюзов стран СНГ, особенно в частном секторе, на малых и микропредприятиях и в обширном неформальном секторе экономики. Для того чтобы профсоюзы стали более эффективными в этом субрегионе, необходимо, чтобы они преодолели институциональную инертность, добились более глубокой демократизации своих внутренних структур, обновили свои учебные программы и методы, повысили свою финансовую независимость и укрепили свой технический опыт.

7.4. **Заключения и рекомендации в области политики**

За последнее десятилетие значительно расширилась территориальная сфера охвата социального диалога в Европе и Центральной Азии и можно утверждать, что роль институтов рынка труда является более важной в этом регионе, чем в других регионах. Тем не менее, несмотря на некоторую ограниченную конвергенцию, национальные системы трудовых отношений остаются весьма разнообразными и опираются на национальные традиции и культуру. Многоуровневый характер коллективных переговоров и опирающийся на иерархическую структуру социальный диалог являются, вероятно, их общей чертой. Однако разнообразие тенденций проявляется в том, что сфера охвата коллективными переговорами уменьшилась в одних частях региона, и не изменилась или даже расширилась в других частях.

Имеется много примеров социального диалога как эффективного инструмента решения социальных вопросов и содействия укреплению социального мира, демократии и социального согласия. Социальный диалог играет важную роль в расширении ЕС, введении единой валюты и укреплении хрупких демократий в бывших странах с переходной экономикой; он также помог решить недавно возникшие проблемы, такие как обострение конкуренции на глобальном уровне, отсутствие гарантий занятости, а также вопросы, связанные со старением населения.

Вместе с тем, все еще сохраняются значительные различия в эффективности социального диалога в некоторых странах. К этим различиям относятся: неадекватные нормативно-правовые рамки, включая законодательные положения о свободе объединения и праве на ведение коллективных переговоров; недостаточный уровень соблюдения существующего трудового законодательства; слабые системы регулирования вопросов труда; отсутствие институционального потенциала среди социальных партнеров; и нестабильная поддержка со стороны правительств. В других странах социальный диалог доказал свою ценность как гибкий метод управления, хорошо адаптированный к динамике изменяющейся сферы труда. Органы, институты и процедуры социального диалога адаптируются к потребностям

экономики и общества в целом. Этот процесс адаптации, ведомый политикой правительства и самими социальными партнерами, скорее всего, будет продолжаться.

В ЕС существенным образом укрепились региональные аспекты социального диалога. Предприняты решительные шаги для более активного привлечения социальных партнеров к разработке политики и даже к принятию решений, а социальные права являются частью договора о создании Европейского сообщества.

Варианты в области политики

Повышение эффективности социального диалога с целью обеспечения более эффективного решения текущих социальных вопросов отвечает интересам всех трехсторонних участников и является их общей обязанностью. В частности, приверженность правительств продвижению социального диалога за счет использования надлежащих средств имеет решающее значение для достижения успеха.

В этой связи правительства могли бы рассмотреть следующие вопросы:

- усовершенствование нормативно-правовых рамок социального диалога и, в частности, устранение препятствий на пути к обеспечению свободы объединения и к осуществлению права на ведение коллективных переговоров в соответствии с рекомендациями контрольных органов МОТ. Особое внимание следует уделить укреплению прав на организацию и на ведение коллективных переговоров конкретных категорий работников, таких как работники государственного сектора, МСП, работники нетипичных форм занятости и мигрантов;
- укрепление институтов, которые поддерживают социальный диалог и способствуют ему, например, механизмы предупреждения и разрешения конфликтов, суды по трудовым спорам и другие специализированные судебные органы и системы инспекции труда;
- поощрение более активного и эффективного участия социальных партнеров в проведении макроэкономической политики, а также в реализации крупных социальных и экономических проектов и реформ. Социальным партнерам необходимо предоставлять соответствующую информацию и оказывать им поддержку, чтобы обеспечить их эффективное участие в разработке политики. Необходимо обеспечить деятельность национальных трехсторонних консультативных и переговорных органов;
- формирование благоприятной среды за счет принятия мер содействия, предусмотренных нормами МОТ, таких как оказание поддержки координируемым системам ведения коллективных переговоров, распространение коллективных соглашений на нескольких работодателей и предоставление достоверных статистических данных, необходимых для ведения коллективных переговоров. Государственные закупки должны производиться на основе полного соблюдения прав работников и права на ведение коллективных переговоров. Особое внимание следует уделять воздействию иностранных инвестиций на производственные отношения посредством осуществления Трехсторонней декларации принципов МОТ, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики;
- ратификация, после консультаций с организациями работодателей и работников, конвенций МОТ, касающихся производственных отношений, в частности, Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151) и Конвенции 1981 года о коллективных переговорах (154).

Социальные партнеры могли бы рассмотреть следующие вопросы:

- Организации работодателей могли бы и далее совершенствовать и адаптировать свои организационные структуры, внутренние функции и услуги с тем, чтобы повысить свою ценность для своих членов, и укреплять их признание в качестве компетентного,

надежного и представительного выразителя интересов работодателей в своих соответствующих странах;

- Организации работников могли бы и далее укреплять свой потенциал для участия в социальном диалоге и коллективных переговорах как на национальном, так и на транснациональном уровнях. Это связано с расширением их основы, содействием внутренним реформам, укреплением их структуры и развитием мощной базы технических знаний и услуг, чтобы они могли эффективнее представлять интересы своих членов.

Участники, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- Какое влияние оказал социальный диалог, особенно на национальном уровне, на разработку и осуществление основной экономической и социальной политики в вашей стране? Какую роль играли социальные партнеры в национальных дискуссиях по макроэкономическим вопросам, занятости, условиям труда, заработной плате и пенсионному обеспечению?
- Какие конкретные политические меры могли бы предпринять правительства для укрепления социального диалога, как инструмента управления? Что могли бы сделать правительства, чтобы содействовать таким формам коллективных переговоров, которые способствуют повышению производительности, конкурентоспособности и созданию высококачественных рабочих мест?
- Какой потенциал необходимо формировать у социальных партнеров, чтобы укреплять их представительство и решать существующие и возникающие проблемы, такие как социальные последствия глобального финансового кризиса, демографические изменения и изменения климата?

Библиография

- Anxo, D. et al. 2007. *Part-time work in European companies: Establishment survey on working time 2004–2005*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).
- Auer, P.; Cazes, S. (eds). 2003. *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries* (Женева, МОТ).
- Baulch, R.; Weber, A.; Wood, J. 2008. *Social protection index for committed poverty reduction, Volume 2: Asia* (АБР, Манила).
- Behrens, M.; Traxler, F. 2004. *Employers' organizations in Europe*, European Industrial Relations Observatory Online (EIRO).
- Bertola, G.; Blau, F.; Kahn, L. 2002. *Labor market institutions and demographic employment patterns*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9043 (Cambridge, Mass.).
- Boeri, T. 1995. *Is job turnover countercyclical?*, European University Institute Working Papers in Economics Series, No. 12 (Florence, European University Institute).
- Bovenberg, A. 2005. "Balancing work and family life during the life course", in *De Economist* Vol. 153, No. 4, pp. 399–423.
- Cazes, S.; Nešporová, A. 2003. *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Женева, МОТ).
- . (eds). 2007. *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe* (Женева, МОТ).
- СЕДЕФОП. 2008. *Future skill needs in Europe: Medium-term forecast: Synthesis report* (Люксембург).
- Chung, H.; Ester, P.; Kerkhofs, M. 2007. *Working time flexibility in European companies: Establishment survey on working time 2004–2005*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).
- Cornelißen, T. 2007. *Flexibility and security in the labour market: Labour market institutions and perceived job security in Europe* (Будапешт, МОТ).
- Dimitrova, D. 2005. "Looking ahead: Trade union strategies for decent work", in Dimitrova, D.; Vilroks, J. (eds). *Trade union strategies in Central and Eastern Europe: Towards decent work* (Будапешт, МОТ).
- Draghi, M. 2007. "Consumo e crescita in Italia" [Consumption and growth in Italy], Società italiana degli economisti, Università degli Studi di Torino (Турин, 26 октября 2007 года).
- Ebbinghaus, B.; Visser, J. (eds). 2000. "A comparative profile", in *Trade unions in Western Europe since 1945* (London, Macmillan).
- ЕКП. 2006a. *Challenging times: Innovative ways of organizing working time: The role of trade unions*. Доклад о работе Конференции ЕКП, состоявшейся в Лондоне в ноябре 2005 г. (Брюссель).
- . 2006b. *The coordination of collective bargaining 2007*, Резолюция, принятая Исполнительным комитетом ЕКП (декабрь 2006 г., Брюссель).

- . 2007. *The coordination of collective bargaining 2008*, Резолюция, принятая Исполнительным комитетом ЕКП (декабрь 2007 г., Брюссель).
- Европейская комиссия, 2004. *Industrial Relations in Europe 2004* (Брюссель).
- . 2006a. *Employment in Europe 2006* (Брюссель).
- . 2006b. *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050)*. European Economy, Special Report No. 1/2006 (Брюссель).
- . 2006c. *The PEPPER III Report: Promotion of employee participation in profits and enterprise results in the new Member and candidate countries of the European Union*. Lowitzsch, J. (ed.). (Inter-University Centre Split/Berlin, Institute for Eastern European Studies, Free University of Berlin).
- . 2006d. *Industrial relations in Europe 2006* (Брюссель).
- . 2007a. *Employment in Europe 2007* (Брюссель).
- . 2007b. *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security* (Люксембург).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2007. *Fourth European Working Conditions Survey* (Люксембург).
- Европол. 2008. *Trafficking in human beings in the European Union: A Europol perspective* (Гаага).
- Евростат. 2007. *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2006–07* (Люксембург).
- Evans, J.; Callan, S. 2003. *Firms' contribution to the reconciliation between work and family*. CESifo DICE Report 4/2003 (Мюнхен).
- Fultz, E. (ed.). 2002. *Pension reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with privatization: Case studies of Hungary and Poland; Volume 2: Restructuring of public pension schemes: Case studies of the Czech Republic and Slovenia* (Будапешт, МОТ).
- ; Ruck, M.; Steinhilber, S. (eds). 2003. *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Будапешт, МОТ).
- . 2004. “Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls”, in *International Social Security Review*, Vol. 57, No. 2, pp. 3–24, April. (Женева, МОТ).
- ; Stanovnik, T. (eds). 2004. *The collection of pension contributions: Trends, issues and problems in Central and Eastern Europe* (Будапешт, МОТ).
- Gimpelson, V. 2007. “Labour market flexibility and security: The Russian way”, in *Reconciling labour flexibility with social cohesion: The experiences and specificities of Central and Eastern Europe* (Совет Европы, Страсбург).
- В. Гимпельсон и Р. Капелюшников, 2007 г. *Заработная плата в России: эволюция и дифференциация* (Москва, ВШЭ) (на русском языке).
- Hagemeyer, K.; Scholz, W. 2004. “Nachhaltig, sicher und angemessen? Die Reformstrategie der Weltbank und die Rentenreformen in Polen, Ungarn, Tschechien und anderen osteuropäischen Ländern. Eine Neubetrachtung”, in *Deutsche Rentenversicherung*, Nov.–Dec. 2004 (Франкфурт) (на немецком языке).
- Hornung-Draus, R. 2004. *The role of national and European employer organisations in the 21st century*, Warwick Papers in Industrial Relations, No. 73 (Ковентри).
- Hülsmann, J.; Kohl, H. 2006. *Social dialogue capacity building in the 10 new EU Member States and in the acceding countries Bulgaria, Romania and Turkey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin).
- МБТ. 2002. 327th Report of the Committee on Freedom of Association, Governing Body, 283rd Session, Geneva, March 2002 (Geneva) (GB.283/8, paras 884–898 (Case No. 2146, Югославия)).

- 2003. Общий обзор докладов в отношении Конвенции 1949 года об охране заработной платы (95) и Рекомендации 1949 года об охране заработной платы (85), Доклад III (Часть IВ), МКТ, 91-я сессия, Женева, 2003 г.
- 2005а. *Глобальный альянс против принудительного труда*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(В), МКТ, 93-я сессия, Женева, 2003 г.
- 2005b. Заключение, седьмое Европейское региональное совещание, Будапешт, февраль 2005 г..
- 2006а. *Прекращение детского труда: цель близка*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(В), МКТ, 95-я сессия, Женева, 2006 г.
- 2006b. *Ключевые показатели рынка труда (КПРТ)*, 4-е издание (Женева).
- 2007. *Ключевые показатели рынка труда (КПРТ)*, 5-е издание (Женева).
- 2008. *Свобода объединения на практике: извлеченные уроки*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(В), МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г.
- Kümmerling, A.; Lehndorff, S. 2007. *Extended and unusual working hours in European companies* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg).
- Leira, A. 2002. *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia* (Cambridge University Press).
- Mansoor, A.; Quillin, B. (eds). 2006. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк).
- Messenger, J.C. (ed.). 2004. *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance* (London and New York, Routledge).
- Micevska, M. 2004. *Unemployment and labour market rigidities in South-East Europe* (Vienna, The Vienna Institute for International Economic Studies).
- Moss, P.; Deven, F. (eds). 1999. *Parental leave: Progress or pitfalls?* (Brussels, CVBG-Centrum voor Bevolkings-en Gezinstudie).
- Nestler, K.; Kailis, E. 2003. "Working time spent on continuing vocational training in enterprises in Europe", in *Statistics in Focus*, (Евростат, январь 2003 г.).
- ОЭСР. 2003. *Employment Outlook 2003* (Париж).
- 2004. *Employment Outlook 2004* (Париж).
- 2007. *Employment Outlook 2007* (Париж).
- Presser, H.B.; Gornick, J.C.; Parashar, S. 2008. "Gender and nonstandard work hours in 12 European countries", in *Monthly Labor Review*, февраль 2008 года.
- Rutkowski, J.; Scarpetta, S. and Banerji, A. 2005. *Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк).
- Thorhill, J. et al. "Accent on égalité: Europe loses patience with its wealthy elite", в газете *Файнэншл Таймс* от 8 июня 2008 года.
- Всемирный банк. 2005а. *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Вашингтон, округ Колумбия).
- 2005b. *Russian Federation: Reducing poverty through growth and social policy reform*, Report No. 28923-RU (Вашингтон, округ Колумбия).
- 2006. *Global economic prospects: economic implications of remittances and migration* (Вашингтон, округ Колумбия).