

10-е

ЕВРОПЕЙСКОЕ
РЕГИОНАЛЬНОЕ
СОВЕЩАНИЕ

2-5 октября
2017 г.

СТАМБУЛ, ТУРЦИЯ



Международная
организация
труда

Какое будущее у достойного труда в Европе и Центральной Азии

Возможности и вызовы



**Какое будущее
у достойного труда
в Европе и
Центральной Азии:
ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ**

Десятое Европейское региональное совещание
Стамбул, 2-5 октября 2017 г.

Доклад Генерального директора

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА

Copyright © Международная организация труда, 2017
Первое издание, 2017

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: rights@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.iftro.org для того, чтобы найти организацию, обладающую правами воспроизведения в вашей стране.

ISBN 978-92-2-428399-4 (print)
ISBN 978-92-2-428400-7 (Web pdf)

Первое издание, 2017

Названия, используемые в публикациях МБТ и соответствующие принятой в Организации Объединённых Наций практике, и изложение материала в них 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 продуктов и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ и цифровые продукты можно приобрести в крупных книжных магазинах и получить через платформы распространения цифровых продуктов или заказать непосредственно на сайте: ilo@turpin-distribution.com. Для получения более полной информации посетите веб-сайт: www.ilo.org/publns или свяжитесь с нами по адресу: ilopubs@ilo.org.

Вступление

Под воздействием таких факторов, как демографические изменения, глобализация, технологический прогресс и изменение климата, стремительно изменяется и сфера труда. Люди, проживающие в странах Европы и Центральной Азии, глубоко озабочены такими мегатенденциями, которые сказываются на их повседневной трудовой жизни. В течение последних столетий этот регион был в центре промышленных революций и породил социальные модели, которые вдохновляли и продолжают вдохновлять народы различных стран мира. Однако повсеместно отмечается обеспокоенность тем, что старые экономические социальные модели, возможно, утратили свою эффективность, и если это так, то необходимы новые ответные действия.

Это Десятое Европейское региональное совещание своевременно даёт возможность взглянуть новыми глазами на Декларацию Осло, принятую на нашем последнем совещании четыре года назад, на котором прозвучал призыв к созданию конкретных перспективных направлений действий в целях преодоления негативных экономических, социальных и политических последствий кризиса и восстановления доверия. В течение последних четырёх лет темпы роста в регионе оставались ниже ожидаемых, и последствия финансового кризиса 2008 года по-прежнему ощущаются весьма остро.

Несмотря на то что национальные и субрегиональные обстоятельства могут различаться в 51 стране региона, все эти государства отличают такие характерные особенности, как растущая нестабильность и углубляющееся неравенство. Новые рабочие места создаются, но часто более низкого качества с точки зрения социальной защиты, представительства интересов работников и способности обеспечивать людей средствами к существованию, что ещё более обостряет проблему неравенства. Кроме того, в последние годы обостряется международная напряжённость, приводящая к массовому притоку в страны региона беженцев из стран, раздираемых военными конфликтами. В то же время и несмотря на сохраняющиеся низкие цены на нефть в странах Восточной Европы и Центральной Азии отмечаются некоторые весьма динамичные процессы, в том числе в рамках Евразийского экономического союза.

Во всей своей совокупности процессы последнего времени приводят к крайне неопределённому и нестабильному политическому климату, о чём свидетельствуют выборы и референдумы, состоявшиеся в ряде стран региона. При этом эти процессы вызывают необходимость серьёзных размышлений о будущем Европейского союза, в частности в отношении важности усиления социальной составляющей. Такие изменения не только открывают новые перспективы, но и ставят на повестку дня новые вызовы, связанные с достойным трудом в Европе и Центральной Азии. Достойный труд является основополагающим принципом Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и странам региона потребуется определить для себя комплекс мер, которые бы позволили им найти состоятельные решения социальных, экономических и экологических проблем на будущее, как это предусмотрено в вышеуказанной Повестке дня и в Парижском соглашении по климату.

В 2013 году я выдвинул инициативу столетия, касающуюся будущего сферы труда в рамках пакета семи инициатив МОТ на период до столетней годовщины Организации в 2019 году. Подавляющее большинство европейских и центральноазиатских

стран вносят ощутимый вклад в реализацию этой инициативы и проводят широкие национальные и региональные диалоги. Настоящее совещание должно стать стимулом для этого процесса и позволить в полной мере учесть приоритеты этого региона в период, когда МОТ готовится к вступлению во второе столетие своего существования.

Таким образом, я выражаю надежду на то, что настоящий доклад, в котором основной акцент сделан на будущем сферы труда в регионе, может послужить платформой для совещания и позволит его участникам провести эффективные дискуссии и продвинуться вперёд по пути реализации наших совместных усилий по формированию такого будущего в сфере труда, в котором мы все заинтересованы.

Гай Райдер

Содержание

	Стр.
Вступление	v
Акронимы	ix
Часть I. Какое будущее у достойного труда в Европе и Центральной Азии: возможности и вызовы	1
Глава 1. Тенденции на рынках труда в странах Европы и Центральной Азии	1
Вялый экономический рост и обостряющиеся проблемы	1
Вызов с точки зрения создания рабочих мест и обеспечения достойного труда.....	5
Нормы и права в сфере труда	13
Социальная защита и безопасность и гигиена труда (БГТ).....	15
Социальный диалог	17
Отвечая на вызовы	21
Глава 2. Широкий спектр политических мер реагирования	23
Изменяющиеся меры реагирования в области макрэкономической политики.....	23
Политика в сфере занятости: между активными мерами и гибкостью	26
Социальная защита и политика в сфере доходов	32
Меняющийся контекст управлением рынка труда и социальный диалог	37
Продвигаясь вперёд по пути решения политических задач	41
Глава 3. Формирование будущего сферы труда.....	43
Труд и общество	43
Достойные рабочие места для всех.....	45
Организация труда и производства.....	49
Регулирование сферы труда	52
Взгляд в будущее.....	56
Часть II. От Осло к Стамбулу: достижения 2013-17 годов	59
Введение	59
Структура МОТ в Европе и Центральной Азии	59

I.	Занятость	61
	Содействие занятости и молодёжь	62
	Развитие профессиональных навыков и трудовая миграция	64
	Условия, благоприятствующие жизнеспособным предприятиям (ESEE)	65
	Содействие созданию зелёных рабочих мест	66
II.	Социальная защита	67
	Формирование и расширение национальных систем социальной защиты, включая минимальные уровни социальной защиты	68
	Укрепление безопасности и гигиены труда	69
	Содействие устойчивой политике оплаты труда	70
	Содействие переходу от неформальной к формальной экономике	70
III.	Социальный диалог	71
	Укрепление трудового законодательства, социального диалога и коллективных переговоров	72
	Службы инспекции труда	75
	Прямая поддержка трёхсторонних участников	76
IV.	Международные трудовые нормы	77
	Основополагающие принципы и права в сфере труда и содействие международным трудовым нормам	77
	Искоренение принудительного и детского труда	78
	Достойный труд домашних работников и недопущение дискриминации	80
V.	Партнёрства	81
	Международная информационно-просветительская деятельность	81
	Партнёрские отношения с двусторонними, многосторонними и частными партнёрами в области развития	82
VI.	Извлечённые уроки/оценки	84

Акронимы

АПРТ	активная политика на рынке труда
КЭПКР	Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций
ЦВЕ	страны Центральной и Восточной Европы
CEElex	база данных по трудовому законодательству стран Центральной и Восточной Европы
СНГ	Содружество Независимых Государств
СНГ+	Содружество Независимых Государств, включая Грузию
ЦЮВВЕ	Центральная, Юго-Восточная и Восточная Европа
СПДТ	страновые программы достойного труда
ЕК	Европейская комиссия
ЕЦБ	Европейский центральный банк
ВЕЦА	Восточная Европа и Центральная Азия
EESE	Программа по созданию благоприятных условий для жизнеспособных предприятий
ЕС	Европейский союз
ЕС15	страны Европейского союза в составе 15 государств-членов
ЕС28	страны Европейского союза в составе 28 государств-членов
ВВП	валовый внутренний продукт
МОТ/МБТ	Международная организация труда/Международное бюро труда
МВФ	Международный валютный фонд
ММСП	микро-, малые и средние предприятия
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
БГТ	безопасность и гигиена труда
ЦУР	Цели устойчивого развития
МСП	малые и средние предприятия

МУСЗ	минимальные уровни социальной защиты
ООН	Организация Объединённых Наций
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединённых Наций
ПТОП	профессионально-техническое обучение и подготовка
ВПП	Всемирная продовольственная программа

Часть I. Какое будущее у достойного труда в Европе и Центральной Азии: возможности и вызовы

Глава 1. Тенденции на рынках труда в странах Европы и Центральной Азии

1. Спустя четыре года после нашего последнего Европейского регионального совещания, которое состоялось в Осло в 2013 году, и спустя восемь лет после финансового кризиса 2008-09 годов занятость и экономическое производство в 51 стране региона восстанавливаются, но лишь постепенно.

2. Восстановление все ещё сдерживается усугубляющимся неравенством и неопределённостью в отношении будущего¹. Высказываются опасения о способности государств-членов региона формировать условия, которые позволят предприятиям создавать достаточное количество достойных рабочих мест, повышать качество занятости и обеспечивать справедливое и инклюзивное распределение благ экономического роста².

3. Политическая повестка дня, согласованная трёхсторонними участниками МОТ в Осло, остаётся сегодня столь же актуальной, как и в 2013 году. Она нацелена на нахождение состоятельных решений, включая налогово-бюджетную консолидацию и структурную реформу, а также на содействие инвестициям в процесс создания рабочих мест и в реальную экономику. Однако ситуация в мире в настоящее время характеризуется не только продолжающимся вялым и неустойчивым экономическим ростом, но и напряжённостью на национальном и международном уровнях.

4. Именно на этом фоне в настоящем докладе рассматриваются сохраняющиеся вызовы на пути обеспечения достойного труда в Европе и Центральной Азии. Одновременно в нём прослеживаются возможные пути, ведущие к благополучному и инклюзивному будущему при наличии достойных рабочих мест для всех.

Вялый экономический рост и обостряющиеся проблемы

5. Во всём регионе государства-члены весьма по-разному переживают последствия кризиса и рост неопределённости. Небольшое число стран вышли из кризиса относительно невредимыми в силу характера их экономики или конкретной экономической модели. Другие страны проводили политику, которая помогла им смягчить все

¹ См., например, E. Stockhammer: “Rising inequality as a cause of the present crisis”, in *Cambridge Journal of Economics* (39(3), 2013), pp. 935–958; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): *In it together: Why less inequality benefits all* (*Все заодно: почему меньше неравенства идет на пользу всем*, резюме) (Париж, 2015 г.).

² МБТ: *World Economic and Social Outlook: Trends 2017* (Женева, 2017 г.).

последствия кризиса для реальной экономики и рынков труда, активно используя фискальные стимулы и/или политику на рынке труда, которая позволила им адаптироваться к обостряющемуся кризису.

6. По-прежнему в регионе прогнозируется преимущественно вялый экономический рост: в одних странах появляются обнадеживающие признаки уверенного роста, а в других – разочаровывающие признаки замедленного или отрицательного роста. Ожидается, что в странах Европейского союза в составе 28 государств-членов (ЕС28) ежегодные темпы роста в среднем составят 1,8% в 2016-18 годах, что чуть выше 1,6% в период с 2012 по 2015 год. По прогнозам, в еврозоне годовые темпы роста составят 1,7% по сравнению с 0,5% в 2012-15 годах³. Экономический рост в Российской Федерации заметно замедлился в 2012-15 годах, в среднем до 0,4%, что стало результатом резкого падения цен на нефть и введения экономических санкций. Российская Федерация вступила в рецессию, когда темпы роста составили -3,7% в 2015 году и -0,6% в 2016 году, однако с тех пор экономика страны вернулась к траектории роста. Ожидается, что валовый внутренний продукт (ВВП) Российской Федерации увеличится на 1,5% в 2017 году и на 1,7% в 2018 году. По прогнозам, в Турции экономический рост в ближайшем будущем сохранится на уровне 3,0% в год, как это было начиная с 2012 года, хотя неопределённость усилилась из-за политических проблем, возникших в 2016 году. В западнобалканских и центральноазиатских странах темпы экономического роста в 2016-18 годах прогнозируются, соответственно, в среднем на уровне 3,2% и 4,9%⁴.

7. Долгосрочные последствия кризиса и концентрация роста занятости в крупных городах и в группе квалифицированных работников (что ведёт к усилению неравенства и росту числа работающих бедняков) вызывают чувство неуверенности, беспокойства и разочарования. В свою очередь, это создаёт крайне неопределённую и нестабильную политическую ситуацию, о чём свидетельствуют результаты выборов и референдумов в ряде стран региона.

8. Краткосрочные перспективы экономического роста будут зависеть от различных факторов, включая уровень совокупного спроса. Однако в среднесрочном плане медленный и негативный рост населения и низкий уровень производительности начнут оказывать влияние на экономику всего региона.

9. Демографические проблемы в регионе обостряются, поскольку рост населения замедляется менее чем до 0,5%, а продолжительность жизни увеличивается. Сочетание этих тенденций все ощутимее сказывается на устойчивости систем социальной защиты. Численность населения трудоспособного возраста (от 15 до 64 лет) во всём регионе (на востоке и западе) начала сокращаться, и в ближайшие десятилетия эта тенденция ускорится. При этом ожидается, что стабильный рост населения продолжится в Турции и некоторых странах Содружества Независимых Государств (СНГ).

10. Частично сокращение численности населения может компенсироваться за счёт трудовой миграции. Однако миграционные процессы в регионе стали весьма сложными. Миграционные потоки становятся все более разнонаправленными и все

³ Европейская комиссия (ЕК): *European Economic Forecast: Winter 2017*, Institutional Paper 048, февраль, 2017 г.

⁴ МВФ: *Перспективы развития мировой экономики: Меняющийся ландшафт мировой экономики* (Вашингтон, округ Колумбия, 2017 г.).

труднее поддаются контролю. Кроме того, некоторые страны выступают в качестве транзитных пунктов, где сосредотачиваются крупные потоки беженцев. Например, новые маршруты транзита и миграции беженцев появились на Балканах в дополнение к давним маршрутам, пролегающим через Средиземное море. В период с 2000 по 2015 год в 11 западноевропейских странах с более высокими доходами доля международных мигрантов в общей численности населения выросла на 4 процентных пункта и выше, однако такого увеличения не произошло в странах Восточной и Центральной Европы с более низкими доходами. В 17 государствах-членах Европейского союза (ЕС) доля мигрантов в общей численности населения составляет 10% и выше⁵. Наибольшее число беженцев в регионе пребывает в Турции, где в мае 2017 года их насчитывалось свыше 3 млн человек⁶. Германия и Российская Федерация принимают наибольшее число международных мигрантов (по 12 млн в 2015 году); за ними следуют Франция и Соединённое Королевство (по 8 млн), Италия и Испания (по 5,8 млн человек)⁷. В принимающих странах мигранты значительно отличаются друг от друга по странам происхождения, что в значительной степени отражает исторические, географические и культурные факторы, а также экономические связи (например, членство в ЕС, СНГ и Евразийском экономическом союзе). Приток беженцев в регионе создаёт новые вызовы и усугубляет существующие проблемы трудовой и социальной интеграции.

11. В странах, где произошло более резкое снижение ВВП, заметно увеличилась чистая внешняя миграция. В частности, в условиях кризиса на внутреннем рынке труда образованная молодёжь ищет возможности трудоустройства за рубежом. Ряд стран, особенно малые государства, интегрированные в экономические зоны, страдают также от исходящей миграции высококвалифицированных специалистов. С другой стороны, в странах Западной и Северной Европы наблюдается рост чистой внутренней миграции. Свыше трети граждан западнобалканских и прибалтийских стран в настоящее время проживают за рубежом. Для решения задачи 10.7 целей устойчивого развития (ЦУР) необходимо осуществлять политику плановой и эффективно управляемой миграции и мобильности рабочей силы, что требует принятия мер, способствующих упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей.

12. Тенденция к снижению уровня производительности труда, наблюдаемая во всём регионе (объём реального ВВП, произведённого за час работы), также будет влиять на будущий экономический рост. Несмотря на стремительное развитие информационно-вычислительных технологий и машинного обучения, производительность труда снижается во всём регионе. По сравнению с 1999-2006 годами, когда производительность труда ежегодно повышалась на 2-5%, её рост значительно замедлился в 2007-15 годах до 0,9% в Турции, 0,5% в странах ЕС и до отрицательных значений в Российской Федерации в 2015 году⁸. Только в странах Центральной Азии темпы роста производительности труда по-прежнему достигают около 3%, что можно объяснить

⁵ Евростат: Рождённое за рубежом население по странам рождения, январь 2016 г. Данные охватывают все государства-члены ЕС, а также Исландию, Лихтенштейн, Норвегию и Швейцарию, где доля рождённого за рубежом населения также превышает 10%.

⁶ Генеральная дирекция Турции по вопросам миграции, май 2017 г.

⁷ ООН: *International Migration Report 2015*, ST/ESA/SER.A/384 (2016 г.).

⁸ The Conference Board: *Total Economy Database*, май 2016 г.

эффектом навёрстывания. Низкие темпы роста производительности непосредственно влияют на будущий рост заработной платы и бюджетных доходов и усложняют решение задачи по снижению задолженности. В совокупности эти факторы будут ограничивать мобильность общества, его сплочённость, а также способность сокращать масштабы неравенства.

13. Высказываются разные мнения о причинах общего падения производительности. Одной из вероятных причин является отсутствие инвестиций, что является, безусловно, катастрофическим следствием затяжного периода восстановления. Инвестиции как доля ВВП значительно ниже докризисного уровня и в ЕС, и в странах Восточной Европы, несмотря на то что стоимость капитала находится на рекордно низком уровне, а рентабельность почти восстановилась до докризисных значений. Если уровень производительности не будет повышаться, рост ВВП останется замедленным. Основополагающие причины снижения объёма инвестиций, вероятно, включают угнетённый внутренний спрос, отсутствие структурных реформ в ряде стран и неопределённые перспективы, характеризующиеся ростом напряжённости.

14. Эта напряжённость заметна в результатах ряда недавних выборов и референдумов, а также в реакции на кризис беженцев. Недовольные избиратели отворачиваются от государственных учреждений и действующих правительств. Это сопровождается усилением поляризации общества, недоверием к его институтам и политическим партиям, а также растущим скептицизмом в отношении процессов региональной интеграции и глобализации. В этих условиях важным фактором, безусловно, стало беспокойство населения по поводу стабильности занятости и стабильности жизни в целом, растущего неравенства доходов и других препятствий на пути к повышению уровня жизни.

15. Высказываются также мнения о том, что ещё только предстоит решить задачу повышения производительности на основе последних технологических достижений. Если сохранятся исторические закономерности, то в своё время мы, вероятно, станем свидетелями их положительного влияния на рост производительности и занятости.

16. В регионе слишком медленно протекает общий процесс преодоления отставания и сближения стран по уровням доходов. Тем не менее разрыв между странами Центральной и Восточной Европы с низким и средним уровнем дохода и странами ЕС с высоким уровнем дохода сократился. В значительной степени этот процесс определяется странами с более низким уровнем дохода, в основном странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), где доходы растут значительно быстрее, чем в странах с высоким уровнем дохода. Но такой конвергенции не наблюдается в еврозоне, где кризис ещё больше отдалил центр от периферии.

17. Все это означает, что политика формируется в особо сложных условиях. Необходимо обеспечить политическое лидерство на национальном и международном уровнях, чтобы можно было двигаться вперёд по пути достижения целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня до 2030 года). В будущем трипартизм и социальное участие будут играть ещё более значимую роль в том, чтобы голос каждого был услышан и чтобы будущая сфера труда характеризовалась достойными рабочими местами и защитой для всех.

Вызов с точки зрения создания рабочих мест и обеспечения достойного труда

Восстановление с точки зрения численности занятых, но не продолжительности рабочего времени

18. Ситуация в сфере занятости начала медленно улучшаться во всем регионе, хотя и с субрегиональными различиями. В отдельных странах даже отмечается ряд весьма позитивных признаков – снижение безработицы до рекордно низких уровней, в том числе среди молодых работников. Тем не менее несмотря на падение уровня безработицы в некоторых частях региона сокращается также и участие населения в составе рабочей силы. Это означает, что увеличение числа рабочих мест является лишь частью происходящего⁹.

19. В ЕС отмечается постепенное улучшение ситуации в сфере занятости. Данные о странах ЕС28 говорят о том, что к середине 2016 года общая занятость восстановилась до докризисного уровня по прошествии восьми лет. Однако общее количество часов работы осталось на 2,4 процентных пункта ниже, чем в 2008 году, при этом среднее количество отработанных часов (в неделю) сократилось на 1,9 процентных пункта. Эту разницу можно объяснить увеличением на 3,7 млн человек числа работников в странах ЕС, занятых неполный рабочий день, по сравнению с 2009 годом, в то время как число занятых на условиях полного рабочего времени сократилось на 2 млн человек. В среднем каждый пятый работник в настоящее время занят на условиях неполного рабочего времени. На таких условиях работает каждая третья женщина и каждый десятый мужчина. Занятость на условиях неполного рабочего дня заметнее всего расширяется среди молодых работников (в возрасте от 15 до 24 лет) и среди мужчин.

20. Многие из тех, кто вернулся к трудовой деятельности, согласились на менее выгодные условия. Доля работников в странах еврозоны, вынужденно занятых неполный рабочий день, составляет чуть менее трети от общей численности работников с такими условиями занятости и увеличивается в три раза быстрее, чем общая численность работников, занятых неполный рабочий день, особенно в странах, более других пострадавших от кризиса.

21. В то же время в странах Содружества Независимых Государств, включая Грузию (СНГ+)¹⁰, которые относительно благополучно пережили кризис 2008 года, потрясения на рынке труда произошли с задержкой. Занятость продолжала расти, однако более медленными темпами, тогда как безработица увеличилась в трудной экономической ситуации, сложившейся в 2014-15 годах.

22. Несмотря на множество положительных и решительных успехов, достигнутых в регионе, по-прежнему широко распространены гендерные разрывы с точки зрения участия на рынке труда, безработицы, вынужденной занятости на условиях неполного рабочего времени и размеров доходов. В целом женщины значительно

⁹ ILOSTAT: Labour force participation rate (Уровень участия в составе рабочей силы).

¹⁰ Для аналитических целей во всём тексте СНГ+ включает все государства-члены СНГ, два ассоциированных государства Туркменистан и Украину, а также Грузию, которая вышла из СНГ.

отстают от мужчин по уровню участия на рынке труда, а когда они вливаются в состав рабочей силы, у них больше шансов остаться без работы, чем у коллег-мужчин¹¹.

23. Предприятия и частный сектор продолжают играть центральную роль в создании добавленной стоимости и обеспечении экономического роста. Предприятия и предприниматели способствуют восстановлению экономики региона и служат важными факторами расширения занятости. Несмотря на то что кризис затронул предприятия всех размеров, микропредприятия, малые и средние предприятия (ММСП)¹², как правило, испытывают негативные последствия кризиса гораздо острее, чем крупные предприятия, хотя между странами и секторами отмечаются существенные различия. К основным проблемам, с которыми сталкиваются предприятия, относятся вялый совокупный спрос, трудности, несмотря на низкие процентные ставки, в получении доступа, к кредитованию и финансированию, проблемы с привлечением работников, обладающих необходимыми компетенциями и навыками в быстро меняющейся среде, правовые и нормативные препятствия на пути создания предприятий, неопределённость с точки зрения верховенства закона и обеспечения прав собственности в ряде стран¹³. Доступ к финансированию представляет собой особую проблему для ММСП, которые часто покрывают свои финансовые потребности за счёт банковских кредитов, в то время как крупные предприятия зачастую могут финансировать исследования, разработки и капиталовложения, обращаясь к корпоративным сбережениям, которые значительно увеличились во всём регионе¹⁴. Несмотря на эти проблемы и усиливающуюся неопределённость, вызванную выходом Соединённого Королевства из ЕС, а также с учётом торговых споров, появления новых политических сил и возникновением геополитической напряжённости, препятствующей инвестициям, существует множество возможностей для роста инновационных предприятий. Возможности в области предпринимательства также осваиваются на новых и формирующихся рынках в интересах разработки экологически и социально устойчивых решений как реакции на факторы перемен, о которых подробно пойдёт речь в третьей главе настоящего доклада. В последние годы появились новые формы организации бизнеса и новые рабочие места, особенно в секторах цифровой экономики, а демографические тенденции и изменение климата позволят создать дополнительные возможности для роста.

Источники и виды занятости

24. Многие из новых рабочих мест имеют схожие характеристики. Большинство новых рабочих мест во всех странах региона создаётся в сфере рыночных услуг

¹¹ МБТ: *World Economic and Social Outlook: Trends 2017* (Женева, 2017 г.).

¹² ММСП определяются ЕС как предприятия, на которых занято менее 250 человек и годовой оборот которых не превышает 50 млн евро и/или годовой баланс не превышает 43 млн евро. См.: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en.

¹³ Эти проблемы подтверждаются в ряде национальных оценочных докладов, подготовленных с использованием методологии Программы по созданию благоприятных условий для жизнеспособных предприятий (ESEE).

¹⁴ Анализ тенденций в области корпоративных сбережений в странах ОЭСР начиная с 80-х годов прошлого столетия содержится в работе P. Chen, L. Karabarbounis and B. Neiman: *The global rise of corporate saving*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 23133 (2017).

(в коммерческой деятельности, например, в розничной торговле, в области недвижимости и финансов). В 2010-15 годах в сфере рыночных услуг было создано около 10 млн рабочих мест. Следующим важнейшим сектором являются нерыночные (государственные) услуги, где было создано около 4 млн рабочих мест. Общая численность занятых в обрабатывающей промышленности оставалась неизменной, несмотря на значительное увеличение числа этих работников в Турции и ряде стран ЕС. В сельском хозяйстве продолжилось сокращение числа рабочих мест во всех субрегионах, хотя объем сельскохозяйственного производства неуклонно растёт в Российской Федерации начиная с 2015 года.

25. В настоящее время в политике Российской Федерации отмечается тенденция к стимулированию импортозамещения и развитию ориентированного на экспорт производства во всех секторах, что частично можно объяснить реакцией на торговые санкции ЕС и снижение цен на нефть и газ. В этой стране новые движущие силы экономического роста действуют в сельском хозяйстве, пищевой промышленности, внутреннем туризме и химическом производстве. Однако для ускорения этих структурных преобразований потребуется увеличить инвестиции и повысить мобильность рабочей силы.

26. На рынках труда Южного Кавказа и Центральной Азии в настоящее время доминирует сектор услуг, на долю которого приходится свыше 50% всех работающих. В ряде стран Центральной Азии и Восточной Европы остаётся высокой неформальная занятость как доля занятых вне сельского хозяйства¹⁵.

27. Половина всех работающих в ЕС заняты на предприятиях, где работает менее 50 человек. На микропредприятия (где занято до девяти работников) приходится 93% всех предприятий, 30% общей численности занятых и 21% добавленной стоимости. Крупные предприятия (с числом работников от 250 человек) нанимают 33% рабочей силы и производят 43% совокупной добавленной стоимости. Поэтому предприятия, на которых создаются рабочие места, характеризуются значительной поляризацией: в основном это малые предприятия; при этом производительность достигает максимальных значений преимущественно на крупных предприятиях. Занятость растёт быстрее на малых предприятиях, особенно на микропредприятиях.

28. Меняется и состав рабочей силы. Работающих женщин и пожилых работников сейчас стало больше, а молодых работников меньше, чем до кризиса. Это объясняется рядом факторов. Снижение уровня занятости молодёжи можно связать с высоким уровнем безработицы и более широким участием молодёжи в сфере образования, которое зачастую выступает в качестве альтернативы поиску работы. Растущий уровень участия пожилых работников является следствием изменений в пенсионном возрасте, произошедших за последнее десятилетие, а также более гибких форм организации труда пожилых работников.

29. Занятость по найму остаётся доминирующей во всём регионе: в Российской Федерации она составляет 92% и в среднем 85% в ЕС, 73% в западнобалканских странах и Турции и 60% в Центральной Азии (данные за 2015 г.). В 2006-15 годах занятость на условиях найма значительно увеличилась в Турции и в странах Центральной Азии и незначительно в новых государствах-членах ЕС.

¹⁵ МБТ: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, второе издание (Женева, 2014 г.).

30. В настоящее время возрождается занятость по найму в странах Центральной Азии в противовес неформальному труду и низкокачественной samozанятости, которые преобладали в течение переходного периода. Тем не менее такие формы занятости в субрегионе остаются распространёнными. Необходимо принять дополнительные меры, чтобы формализовать эти сегменты рынка труда в соответствии с задачей 8.3 ЦУР, которая предусматривает сокращение неформальной занятости с особым вниманием к формализации ММСП.

31. В заключение следует отметить, что несмотря на вялый экономический рост, структурные изменения протекают стремительными темпами, и значительные изменения происходят в отраслевом, возрастном и гендерном распределении рабочей силы.

Хронически высокая безработица во многих странах

32. Уровень безработицы в регионе в начале 2017 года (согласно последним данным, которые имелись при подготовке настоящего доклада) колебался от 3,9% в Германии до более чем 25% в ряде западнобалканских стран¹⁶. Общая численность безработных в регионе оценивается в 35,6 млн человек¹⁷.

33. Начиная с 2014 года уровень безработицы медленно снижается в большинстве стран ЕС и остаётся стабильным в Российской Федерации примерно на уровне 5,5%. При этом в результате недавних экономических потрясений безработица выросла в большинстве других стран Восточной Европы и Центральной Азии. Хотя в 2017 году появились признаки того, что эта тенденция оборачивается вспять, безработица остаётся выше уровня, отмечавшегося до 2014 года. Однако цифры могут не отражать всей реальной картины, так как уровень безработицы номинально ниже в странах, в которых размеры пособий по безработице невелики или где они вовсе отсутствуют. Несмотря на начало восстановления после 2009 года, рост безработицы после 2014 года наблюдается и в западнобалканских странах. В ЕС существует чёткое разделение на север/восток и юг/запад.

34. Рост безработицы в ЕС после 2008 года в основном носил циклический характер, и его можно объяснить двумя периодами спада и медленными темпами восстановления после 2012 года. Однако есть ещё два дополнительных соображения. Во-первых, как отмечалось выше, продолжаются полномасштабные структурные преобразования; одни сектора экономики (сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность) сокращаются, а другие (в основном рыночные услуги) расширяются. Во-вторых, чем дольше рынок труда остаётся угнетённым, тем больше безработные теряют профессиональные навыки и возможности трудоустройства. На рынке труда, находящемся в подавленном состоянии в течение длительного периода времени, появляется тенденция к постепенному превращению циклической безработицы в длительную структурную безработицу, когда не просто происходит циклическое снижение спроса, а усугубляется несоответствие между предложением рабочей силы и спросом на неё. Об этом свидетельствуют определённые характеристики безработицы.

¹⁶ Евростат и Всемирный банк: сезонно корректируемый квартальный уровень безработицы.

¹⁷ МБТ: Trends Econometric Models, ноябрь 2016 г.

35. Во-первых, уровни безработицы значительно варьируются внутри стран. Из 276 регионов ЕС в чуть более 20% из них уровень безработицы в 2015 году составлял половину среднего показателя по ЕС, а в 10% регионов уровень безработицы вдвое превышал средний показатель по ЕС¹⁸. Страны с более высоким уровнем безработицы обычно характеризуются бóльшим разнообразием особенно между городскими и сельскими районами. Такое же разнообразие можно наблюдать в различных регионах Российской Федерации и в меньшей степени в Центральной Азии, где неформальная занятость более распространена, чем открытая безработица.

36. Во-вторых, доля молодёжи в общей численности безработных снизилась до 20,1% в начале 2017 года по сравнению с 25% в 2008 году. Но это все же на 3 пункта выше, чем доля молодёжи (в возрасте от 15 до 24 лет) от численности населения трудоспособного возраста. Таким образом, молодёжь все ещё в первую очередь страдает от безработицы

37. В-третьих, долгосрочно безработными (от года и более) является значительная часть всех безработных – примерно половина в начале 2016 года. Те, кто не работает на протяжении двух лет и более, составляют 30% безработных.

38. В-четвертых, многие безработные являются малоквалифицированными работниками. Более того, в странах Восточной Европы (вне ЕС) и Центральной Азии (ВЕЦА) безработных можно нередко встретить и среди высококвалифицированных специалистов. Таким образом, дисбаланс между востребованными профессиональными навыками и требованиями рынка труда отмечается во всем регионе и характеризуют как их недостаток, так и избыток. Уровень безработицы среди малоквалифицированных работников в ЕС почти в два раза превышал общий показатель. В 2015 году средняя доля малоквалифицированных работников (Международная стандартная классификация образования (МСКО), уровни 0-2)¹⁹ в общей численности безработных в ЕС составила 36,3%, т.е. почти вдвое выше их доли в составе всей рабочей силы. Около 29% безработных молодых людей в 2015 году имели только базовое образование, а 52% – промежуточную общеобразовательную подготовку.

39. В-пятых, кризис больно ударил по мигрантам. В 2014-15 годах денежные переводы из Российской Федерации сократились на 40%. В ЕС уровень занятости среди новых мигрантов значительно ниже, чем среди тех, кто успел обосноваться. При этом уровень безработицы среди мигрантов, въехавших в ЕС извне, более чем вдвое превысил общий уровень безработицы.

40. Особое внимание заслуживает положение молодых людей (в возрасте от 15 до 24 лет), которые не работают, не учатся и не проходят профессиональной подготовки (молодёжь NEET). Этому вопросу посвящена конкретная задача в рамках ЦУР (8.6). Доля молодёжи NEET во всём регионе колеблется от 5% и меньше в Нидерландах и Норвегии до более чем 30% в Албании и Армении. В 44 странах, о которых имеются данные, медианное значение равняется 11,9%. В девяти странах этот показатель составляет от 15 до 20%, а в других девяти странах он превышает 21%.

¹⁸ Евростат: Статистика безработицы на региональном уровне, см.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level.

¹⁹ ЮНЕСКО: Международная стандартная классификация образования (МСКО).

В период с 2008 по 2015 год численность молодёжи NEET значительно увеличилась в Албании, Хорватии, на Кипре, в Греции, Италии и Румынии и резко снизилась в Турции²⁰.

41. Неполная занятость также является хронической проблемой, особенно в еврозоне. Если сложить число безработных и тех, кто работает неполный рабочий день и при этом готов работать дополнительное время, а также тех, кто свободен и готов работать, но не занимается поиском работы, т.е. «отчаявшихся работников», то мы получим расчётный показатель численности невостребованной рабочей силы на рынке труда. Эти работники составляли 18% потенциальной рабочей силы ЕС в 2016 году по сравнению с пиковым значением в 20,8% в начале 2013 года, но все же их было существенно больше, чем до кризиса (14,2%)²¹. Среди молодёжи этот показатель существенно выше, что в значительной степени объясняется численностью учащихся, и он увеличивается с момента, когда разразился кризис²².

Различия в реальной заработной плате в регионе

42. После нескольких лет неизменных или снижающихся темпов роста реальной заработной платы среднемесячная реальная заработная плата выросла в 2015 году на 1,9% в ЕС и ещё больше в Турции. В еврозоне реальная заработная плата в 2015 году повысилась на 2,2% в Германии, но наблюдалось её дальнейшее сокращение в южных странах. Рост реальной заработной платы можно объяснить скромными темпами восстановления темпов экономического роста и низким уровнем инфляции.

43. В 2015 году в Греции, Венгрии, Ирландии, Италии, Португалии, Испании и Соединённом Королевстве реальная заработная плата оставалась на более низком уровне, чем в 2009 году. В 2015 году заработная плата снизилась на 20% в Греции и резко упала на Украине. В 2015 году реальная заработная плата резко сократилась в Российской Федерации, а в 2016 году она снова начала расти, но очень медленными темпами (на 0,6%).

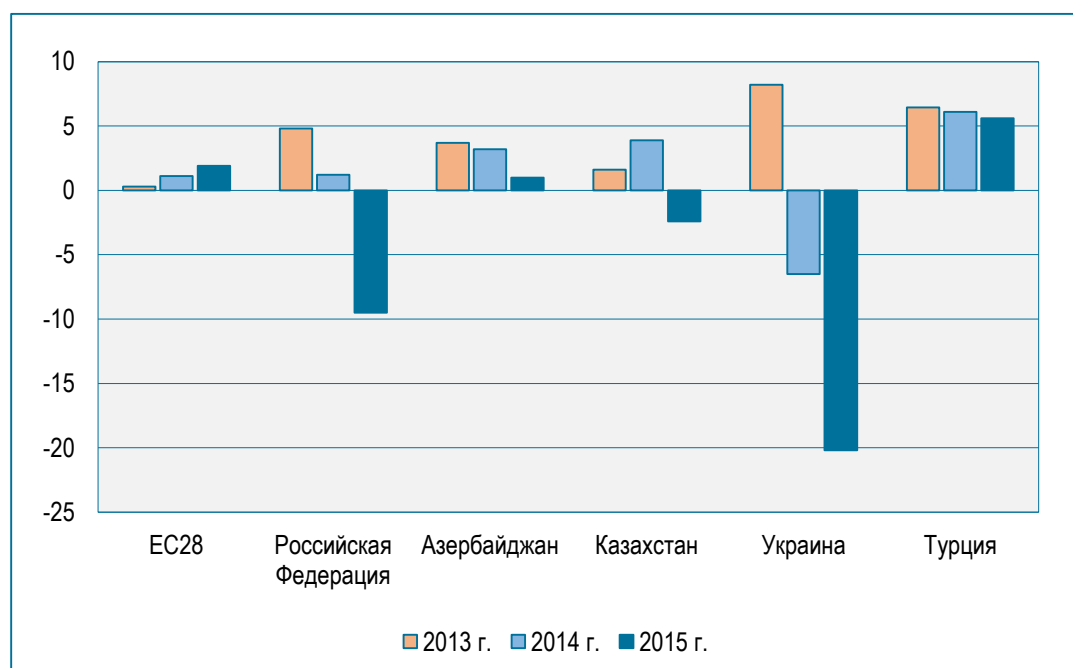
44. В странах-экспортёрах рабочей силы, таких как Армения, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, денежные переводы сократились как в абсолютном, так и в относительном выражении в результате резкого обесценивания рубля в 2014-15 годах. Их объёмы в последнее время восстановились до уровня, предшествовавшего девальвации, однако они все ещё ниже уровня 2014 года.

²⁰ Резкое снижение в Турции в значительной степени связано с ростом числа учащихся за последнее десятилетие; при этом молодые люди учатся дольше, чем в прошлом. Такое явление характерно для стран, осуществляющих переход к среднему и высшему образованию, и отражает преодоление отставания. Тем не менее доля молодёжи NEET в Турции выше, чем в среднем по региону. См. ОЭСР: *Society at a glance 2016: OECD Social Indicators – A spotlight on youth* (Париж, 2016 г.).

²¹ Евростат: данные с учётом сезонных колебаний, население в возрасте от 15 до 64 лет.

²² Евростат: *Statistics explained: People outside of the labour market* (2016 г.).

Рисунок 1. Реальная среднемесячная заработная плата, изменение в % за год, ЕС28 и выборочные страны



Источник: МБТ: доклад *Заработная плата в мире в 2016-2017 гг.*

Рост неравенства заработков и доходов

45. Большинство результатов исследований свидетельствуют, что блага экономического восстановления, где оно произошло, не распределяются на равной основе и что всеохватный рост остаётся труднодостижимой целью. Тенденция к росту неравенства доходов, наблюдавшаяся в последние десятилетия, не преодолена. Данные показывают, что доходы в нижней части шкалы распределения все ещё значительно ниже докризисного уровня, в то время как высокие и средние доходы в значительной степени восстановились после кризиса. Задача 10.1 ЦУР конкретно предусматривает достижение более высокого роста доходов наименее обеспеченных 40% населения в целях борьбы с растущим неравенством.

46. Распределение доходов в регионе, измеряемое коэффициентом Джини²³, колеблется от 24,8 на Украине до 44,2 в бывшей югославской Республике Македонии (чем ниже показатель, тем выше равенство доходов). Это свидетельствует о серьёзных различиях в масштабах неравенства внутри стран и между странами региона. В 2014 году в странах ЕС28 доля низкооплачиваемых работников (получающих меньше двух третей медианного почасового заработка) составляла 17,5%. Низкооплачиваемый труд редко встречался в скандинавских странах и в Бельгии (5-6%) и значительно чаще в ЦВЕ, а также в Германии, Ирландии и Соединённом Королевстве (21-25%).

²³ Коэффициент Джини, которым измеряется дисперсия доходов или богатств в стране, наиболее часто используется для оценки неравенства. Значение 100 подразумевает, что все богатства принадлежат одному человеку, а нулевое значение говорит о том, что каждый гражданин страны владеет одним и тем же объёмом богатств.

47. Сокращение масштабов неравенства может вызвать ряд положительных социально-экономических последствий, в том числе повышение спроса и ускорение темпов экономического роста²⁴. Неравенство в оплате труда отражает не только личные характеристики работников. Оно также обуславливается гендерным фактором, размером предприятия, типом трудового договора и видом деятельности. В Европе женщины составляют от 50 до 60% всех работников в трёх нижних децилях заработной платы и лишь 20% среди 1% самых высокооплачиваемых работников. Судя по всему, разрыв в заработной плате увеличивается постепенно с повышением заработной платы. Неравенство в оплате труда на предприятиях составляет почти половину всех случаев неравенства в оплате труда²⁵.

48. В основе ЦУР лежит гендерное равенство. Не менее 24 чётко сформулированных гендерных задач и показателей в целом направлены на достижение равенства возможностей. Наиболее важной является ЦУР 5, в которой содержится призыв к повсеместной ликвидации всех форм дискриминации в отношении всех женщин и девочек (задача 5.1) и к обеспечению всестороннего и реального участия женщин и равных для них возможностей для лидерства (задача 5.5). Сегрегация по признаку пола широко распространена и часто является симптомом глубоких различий в возможностях женщин и мужчин, особенно что касается доступности разных видов работы. Преодоление этих гендерных разрывов приносит пользу и отдельным лицам, и всей экономике в целом²⁶.

49. Имеются свидетельства того, что сужение сферы охвата коллективных переговоров усугубляет неравенство в оплате труда. Во многих странах доходы работников, охваченных коллективными соглашениями, повышались в зависимости от производительности, а реальная заработная плата тех, на кого не распространялось действие коллективных соглашений, осталась неизменной или снизилась²⁷. Некоторые из этих различий обусловлены преобладанием коллективных соглашений в секторах, где рост производительности может быть выше. Однако различия проявляются и внутри секторов, если коллективные соглашения не распространяются на другие категории работников, помимо основных. Неравенство в доходах усугубляется по причине сокращения промышленного обрабатывающего производства в регионе. Во многих странах это происходит одновременно со снижением роли коллективных переговоров и их основополагающего принципа распределения прибыли между работниками и работодателями, влияние которого остаётся более выраженным в промышленности, чем в секторе услуг. Задача 9.2 ЦУР связана с поиском решения на основе всеохватной и устойчивой индустриализации в знак признания трудоёмкого характера промышленности.

²⁴ См., например, J. Ostry, A. Berg and G. Tsangarides: *Redistribution, inequality, and growth*, дискуссионная записка персонала МВФ (Вашингтон, округ Колумбия, 2014 г.); Пикетти Т.: *Капитал в XXI веке* (перевод с фр., AdMarginem, Москва, 2015 г.).

²⁵ МБТ: *Заработная плата в мире в 2016-2017 гг.: Неравенство в оплате труда на предприятиях* (Женева, 2016 г.).

²⁶ МБТ: *World Employment and Social Outlook: Trends 2017*, op. cit.

²⁷ Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI): *Europäischer Tarifbericht des WSI – 2015/16 (Доклад о коллективных переговорах в Европе – 2015/16)*.

Расширение масштабов бедности на слабых рынках труда

50. Слабый рынок труда провоцирует рост числа неимущих.

51. В 15 из 27 стран ЕС, по которым имеются данные, масштаб относительной бедности увеличился в период с 2008-15 годов. В десяти странах рост превысил 10%. В шести странах начиная с 2008 года масштаб относительной бедности сократился более чем на 10%. В 2015 году его значение равнялось 13% в Чешской Республике и 40,7% в Болгарии при среднем показателе по ЕС – 21,7%²⁸. В Турции относительная бедность сократилась до 48% в 2013 году – на 13 пунктов по сравнению с 2008 годом. В Российской Федерации рецессия 2015 года свела на нет усилия нескольких лет, направленные на сокращение масштабов бедности, в состоянии которой, по оценкам, в 2016-17 годах проживало 13,9% населения (или 21 млн человек)²⁹.

Нормы и права в сфере труда

Высокий уровень ратификации международных трудовых норм, но при этом значительные проблемы с их применением и соблюдением

52. Регион может гордиться своими достижениями по ратификации столь большого числа конвенций МОТ. Это единственный регион, в котором все государства-члены ратифицировали все восемь основополагающих конвенций.

53. Достигнуто значительное число ратификаций и четырёх директивных конвенций (84%). Наибольшее число ратификаций получила Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122) (все, кроме трёх стран), за которой следуют Конвенция 1947 года об инспекции труда (81) (все, кроме четырёх стран) и Конвенция 1976 года о трёхсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144) (все, кроме шести стран).

54. Начиная с апреля 2013 года в регионе было зарегистрировано 65 новых ратификаций основополагающих, директивных и технических конвенций, что отражает твёрдую приверженность этому процессу государств-членов. Однако в регионе остаются серьёзные проблемы, связанные с применением и соблюдением норм. Контрольные органы МОТ указывают на ряд тенденций и проблем с применением конвенций, в том числе основополагающих конвенций.

²⁸ Евростат, пресс-релиз: “The share of persons at risk of poverty or social exclusion in the EU back to its pre-crisis level: Contrasting trends across Member States”, 17 октября 2006 г. Отсутствуют данные по Хорватии.

²⁹ Российская Федерация, Министерство экономического развития: Прогнозы на 2017-19 гг., см.: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>; Всемирный банк: *Российская экономика: постепенное медленное движение вперёд: Достаточно ли этого для изменения ситуации к лучшему?*, Доклад об экономике России, № 36, ноябрь 2016 г., Вашингтон, округ Колумбия.

55. Свобода объединения. Контрольные органы МОТ отмечают наличие значительных ограничений на осуществление в полном объёме принципов свободы объединения – от серьёзных препятствий до отсутствия независимых организаций работников или работодателей. Однако отмечается и прогресс, связанный с созданием трёхсторонних учреждений социального диалога в восточноевропейских и западнобалканских странах. В ЕС политика, нацеленная на преодоление кризиса, серьёзно ограничивает системы трудовых отношений, о чём свидетельствуют обсуждения вопросов, касающихся Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98), в таких странах, как Греция и Ирландия.

56. Недопущение дискриминации. Почти во всех странах региона сохраняются значительные вызовы с точки зрения эффективного применения этого принципа, особенно гендерного равенства, в соответствии с Конвенцией 1951 года о равном вознаграждении (100) и Конвенцией 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111). В частности, проблемы связаны с неравенством в оплате труда и профессиональной сегрегацией. Контрольные органы отмечают отсутствие мер, направленных на реализацию в полном объёме принципа равной оплаты за труд равной ценности, который также отражён в задаче 8.5 ЦУР. ЦУР предусматривают решение многочисленных задач, содействующих равенству; в первую очередь это ЦУР 5, связанная с обеспечением гендерного равенства и расширением прав и возможностей всех женщин и девочек.

57. Инспекция труда. Несмотря на широкое признание важности инспекции труда в содействии осуществлению Программы достойного труда, многие органы инспекции труда испытывают нехватку ресурсов и/или имеют ограниченные полномочия по обеспечению применения и соблюдения норм. Изменения в сфере труда, включающие широкое распространение нестандартных форм занятости и сохранение неформальных отношений и недекларируемой занятости, лишь усиливают значение сильных и действенных систем инспекции труда. Контрольные органы МОТ отмечают серьёзные недостатки в ряде стран Восточной и Центральной Европы и Центральной Азии, где введены жёсткие ограничения в отношении периодичности проверок инспекторами труда и их полномочий, включая моратории и в одном случае полное упразднение службы инспекции труда.

58. Детский труд и принудительный труд. Несмотря на заметный прогресс в деле искоренения детского труда, вызовы остаются. Отражение проблем детского труда в макроуровневой политике путём их включения в национальные программы развития оказалось эффективным способом достижения прогресса в процессе сокращения использования детского труда. Кроме того, несколько стран СНГ+ и западнобалканских стран сталкиваются с серьёзными проблемами, связанными с использованием принудительного труда, особенно во время сбора урожая. Хотя число работников, принуждаемых к труду в странах Центральной, Юго-Восточной и Восточной Европы (ЦЮВВЕ) и СНГ+, оценивается в 1,6 млн человек, значительное число таких работников отмечается и в Западной Европе (1,5 млн человек в странах ЕС и развитых странах). В странах ЦЮВВЕ и СНГ+ принудительный труд часто связан с ручным и сельскохозяйственным трудом, тогда как в развитых странах он преимущественно используется в целях сексуальной эксплуатации³⁰. В регионе также отмечается стремительный прогресс по ратификации Протокола 2014 года к Конвенции 1930 года

³⁰ МБТ: *Profits and poverty: The economics of forced labour* (Женева, 2014 г.).

о принудительном труде: здесь зарегистрировано восемь из всех 13 ратификаций в мире. В задаче 8.7 ЦУР ставится цель искоренить все формы принудительного труда к 2030 году.

59. Работники-мигранты. В настоящее время в регионе больше мигрантов и беженцев, чем в любой отрезок времени после Второй мировой войны. Перед лицом сложных миграционных проблем, существующих в регионе, контрольные органы МОТ обратились к ряду европейских стран с просьбой предоставить информацию о количестве мигрантов, об их статусе и о поддержке, оказываемой женщинам и мужчинам-мигрантам. Мандат МОТ заключается в защите трудовых прав всех работников, в том числе трудовых мигрантов, которые также упоминаются в задаче 8.8 ЦУР.

Социальная защита и безопасность и гигиена труда (БГТ)

Важнейшая стабилизирующая роль систем социальной защиты и проблемы охвата

60. Страны региона имеют давнюю традицию создания комплексных и высоко-развитых систем социальной защиты. Минимальные уровни социальной защиты (МУСЗ) установлены в большинстве стран, которые тем не менее сталкиваются с разными вызовами с точки зрения сферы охвата, достаточности и финансовой устойчивости этих систем. Ещё одной проблемой в ряде стран является неадекватность размеров пособий, которые не обеспечивают достойного уровня жизни, не дают возможности их получателям избежать бедности и затрудняют их возвращение на формальный рынок труда, подталкивая их к неформальной занятости. Старение населения и видоизменяющаяся сфера труда усиливают давление на финансовую устойчивость систем социальной защиты и в целом на устойчивость процесса развития.

61. Системы социальной защиты сыграли ключевую роль в смягчении последствий кризиса. Расходы на социальную защиту в процентах к ВВП увеличились во всех субрегиональных группах стран начиная с 2005 года, хотя между отдельными странами имеются различия. Увеличение расходов отражает расширение охвата пенсиями, усиление адресной социальной помощи и рост стоимости пособий по безработице. Резкое падение расходов на социальную защиту произошло на Украине (-6,5 процентных пункта от ВВП), в Беларуси (-2,7 процентных пункта) и в меньшей степени в Германии (-1,1 процентных пункта). С другой стороны, эти ассигнования значительно увеличились в Армении, Боснии и Герцеговине, Эстонии, Финляндии, Ирландии, Литве, Румынии, Российской Федерации и Испании.

62. Политические решения, связанные с повышением или сокращением расходов на социальную защиту, принимаются во всём регионе. Страны часто увеличивают расходы, если им это позволяет бюджет. Страны, вынужденные урезать бюджет, сокращают расходы на социальную защиту.

63. Уровни расходов значительно различаются между странами Центральной Азии (8% ВВП), странами ЦВЕ (16%), странами Восточной и Центральной Европы, входящими в состав ЕС, (19%) и странами Европейского союза в составе 15 государств-членов (ЕС15) (27%). Уровни расходов, как правило, соотносятся с уровнями доходов и численностью населения в возрасте 65 лет и старше. Так, значительная часть расходов в Италии связана с выплатой пенсий по старости, в то время как в странах Центральной Азии средства преимущественно выделяются семьям с низкими доходами.

64. В большинстве стран региона охват пенсионного обеспечения по старости превышает 90% и в последние годы расширяется. Исключение составляют некоторые страны Южной и Юго-Восточной Европы, включая Турцию. В ряде стран начиная с 2000 года охват сужается³¹. В целом, в странах, где системы основываются на взносах, женщины в меньшей степени обеспечены пенсиями, чем мужчины. Тем не менее, во всё большем числе стран региона усиливается внимание политиков к вопросам пенсионного обеспечения и гендерного равенства.

65. Регулирование пенсионных пособий в привязке к стоимости жизни привело к снижению размера пенсий в ряде стран, особенно в условиях очень низкой инфляции. В 2013 году в Испании было принято решение отменить зависимость размера пенсии от каких-либо стандартных индексов стоимости жизни.

66. Распространение нестандартных форм занятости, включая сокращённую продолжительность рабочего времени и низкую заработную плату или и то, и другое, подрывает охват и финансирование программ социальной защиты, оставляя некоторых работников полностью без защиты и одновременно усугубляя неравенство³². Это в первую очередь касается программ, в которых предусмотрена уплата взносов. Общая тенденция к снижению корпоративного налогообложения, а также громкие дела, связанные с уклонением от уплаты налогов и взносов, усложнили финансирование систем социальной защиты. Более справедливые результаты достигаются в странах, в которых социальная защита рассматривается как часть политики в сфере занятости, налогообложения и макроэкономики. Важно признать наличие взаимосвязей между социальной и налогово-бюджетной политикой и политикой в области оплаты труда, что будет способствовать сокращению масштабов неравенства внутри стран региона и между ними (ЦУР 10, в частности задача 10.4).

Сохраняющиеся вызовы, касающиеся БГТ

67. Достойный труд должен быть безопасным. Ежегодно от производственных травм в Европе и Центральной Азии погибает не менее четырёх из каждых 100 000 работников в странах с низким уровнем дохода и менее двух работников в странах с высоким уровнем дохода. Различия не только связаны с уровнями дохода стран, но и отражают структуру их экономики. Опасных для жизни рисков больше в странах, в которых распространены более опасные рода занятий, применяются более низкие технические стандарты и где ослаблены потенциальные возможности правоприменительных органов. Различия частично отражают и использование разных определений (только наёмные работники, только частный сектор, некоторые, но не все сектора экономики, только страхуемые риски или застрахованные лица), а также исключение из статистики неформальных работников, которые часто выполняют работу с высокой степенью риска.

68. Меняется характер профессиональных рисков и опасностей. В основном это связано с изменением организации труда и управления как части ускоряющейся

³¹ В частности, в Албании, Азербайджане, Греции, Республике Молдове, Испании и Таджикистане.

³² См.: J. Berg (ed.): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Женева, МБТ, 2015 г.); МБТ: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Женева, 2016 г.).

тенденции, в том числе к оцифровыванию экономики и внедрению новых технологий³³. Одним из серьезных факторов риска стал трудовой стресс³⁴. Стресс, провоцируемый реорганизацией труда и отсутствием стабильности, продолжительностью рабочего времени или производственной нагрузкой, чаще всего упоминался в ходе недавнего опроса общественного мнения в странах ЕС. В настоящее время каждый пятый работник выходит на работу в свободное время по несколько раз в месяц, чтобы выполнить производственный план³⁵.

Социальный диалог

69. Социальный диалог³⁶ является мощным инструментом, содействующим обеспечению достойного труда и устранению диспропорций на рынке труда.

70. В большинстве стран региона действует как минимум одно трёхстороннее национальное учреждение социального диалога, посредством которого социальные партнёры могут участвовать в процессе разработки политики. Эти учреждения значительно отличаются друг от друга по своему числу, полномочиям и компетенциям, составу, функционированию, ресурсам и структуре³⁷. Организационное оформление трёхстороннего социального диалога может способствовать укреплению и поддержанию доверия между правительствами и социальными партнёрами. Тем не менее кризис показал, что трёхсторонний социальный диалог не является самодостаточным и требует решительной и неизменной приверженности всех участников, чтобы он мог подтверждать свою ключевую роль в процессе выработки политики.

³³ МБТ: *Working together to promote a safe and healthy working environment*, Общий обзор актов по безопасности и гигиене труда, касающихся основ просветительской деятельности, строительства, шахт и сельского хозяйства, Доклад III (Часть IВ), Международная конференция труда, 106-я сессия, Женева, paras 376–380.

³⁴ МБТ: *Workplace stress: A collective challenge* (Женева, 2016 г.).

³⁵ Еврофонд: *Sixth European Working Conditions Survey 2015* (2016 г.).

³⁶ В настоящем докладе используется определение социального диалога, содержащееся в докладе о социальном диалоге, который был представлен Международной конференции труда в 2013 г. «Социальный диалог – это термин, определяющий участие работников, работодателей и правительств в процессе принятия решений в сфере занятости и в отношении проблем, возникающих на рабочих местах. Он включает все виды переговоров, консультаций и обмена информацией между представителями этих групп относительно общих интересов в области социально-экономической политики и политики в сфере труда». МБТ: *Социальный диалог: Периодическое обсуждение в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, Доклад VI, Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, пп. 14-16.

³⁷ МБТ: *Национальный трёхсторонний социальный диалог: Руководство МОТ по эффективному управлению* (Женева, 2013 г.).

71. Во многих странах региона происходит ослабление социального диалога. Об этом свидетельствуют снижение плотности профсоюзов и сужение сферы охвата коллективных переговоров, а также увеличение числа односторонних решений, принимаемых правительствами ряда стран без проведения консультаций с социальными партнёрами. Это приводит к самым разным результатам.

72. Во многих странах сокращается членство в профсоюзах. При этом имеются определённые исключения, примерами чему служит Италия, где отмечается незначительный рост, а также другие страны, где численность членов профсоюзов остаётся стабильной³⁸. В странах Восточной Европы стремительное сокращение членства обычно связано с переходным периодом после 1989 года. В других странах вероятной причиной является изменение промышленного и профессионального состава занятых, а также растущее сопротивление работодателей деятельности профсоюзов. Другая причина заключается в расширении использования нестандартных форм занятости по причине дробления производственных процессов, начиная от занятости на условиях неполного рабочего времени и временной занятости до субподряда и скрытой самозанятости³⁹.

73. В 2015 году средний показатель членства в профсоюзах как доли всех работающих составлял 14,2% в странах ЦВЕ ЕС (от 4,5% в Эстонии до 25,6% в Хорватии (2013 г.)), 37,1% в северных и западных странах ЕС (от 7,8% во Франции до 67% в Швеции) и 31,3% в южных странах ЕС (от 14% в Испании до 51,4% на Мальте)⁴⁰. Исключительно высокие и относительно стабильные показатели членства в профсоюзах в скандинавских странах и Бельгии в основном обуславливаются «системой Гента», в которой защита от безработицы связана с членством в профсоюзах⁴¹. За пределами ЕС, несмотря на нехватку данных, долевой показатель членства в профсоюзах оценивался в 35,3% в странах ВЕЦА. В западнобалканских странах численность членов профсоюзов составляла 13,3% в Албании и 30% в Боснии и Герцеговине, тогда как в Турции она оставалась относительно низкой на уровне 12%, хотя в последнее время она увеличилась⁴². В период 2000-13 годов в странах с переходной (в прошлом плановой) экономикой произошло самое резкое падение плотности профсоюзов.

³⁸ МБТ: Industrial Relations Data (IRData): Trade union density.

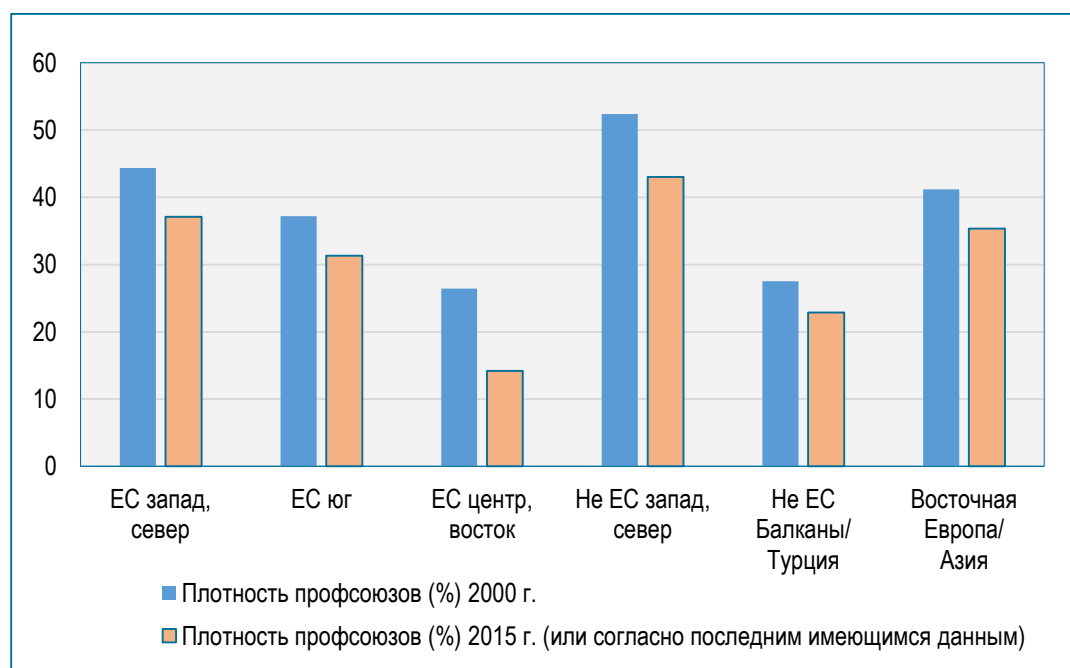
³⁹ I. Guardiancich and O. Molina (ed): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (Женева, МБТ, 2017 г.).

⁴⁰ МБТ: IRData: Trade union density.

⁴¹ Чтобы подробнее ознакомиться с «системой Гента» см., например, G. Bosch: “Shrinking collective bargaining coverage, increasing income inequality: A comparison of five EU countries”, in *International Labour Review* (154(1), 2015), pp. 57–66.

⁴² МБТ: IRData: Trade union density; Министерство труда и социального обеспечения Турции: *Official Gazette* (июль 2013 г., январь 2017 г.).

Рисунок 2. Плотность профсоюзов (в %) в период с 2000 по 2015 год
(или согласно последним имеющимся данным)



Источник: Industrial Relations Data (IRData).

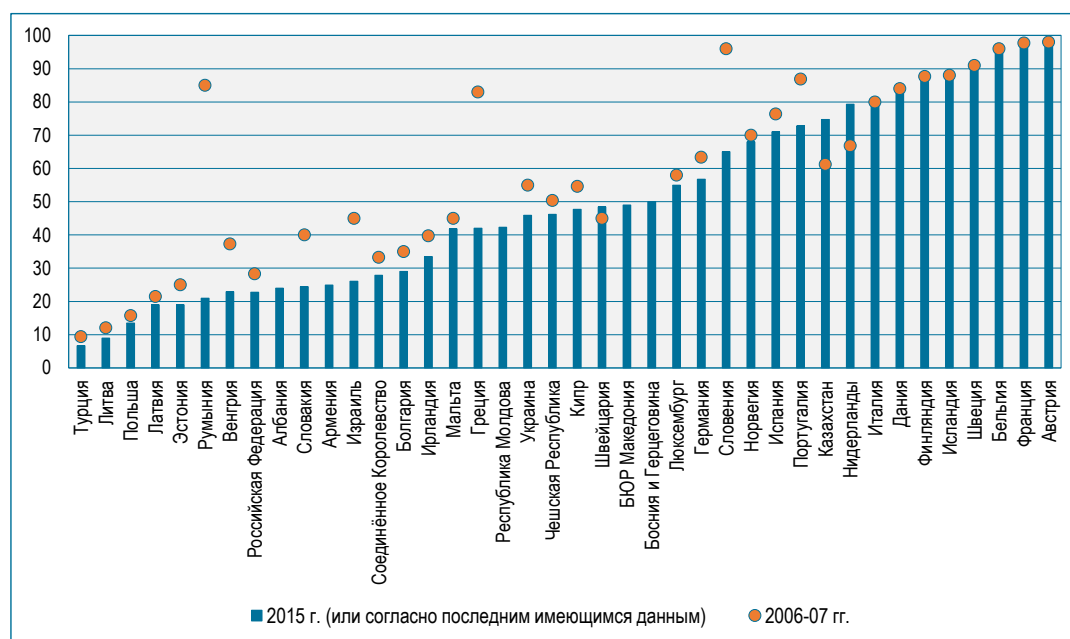
74. Данные свидетельствуют о том, что плотность организаций работодателей существенно не снизилась, хотя имеются признаки процесса объединения и слияния организаций работодателей с деловыми или торговыми объединениями⁴³. Однако информация скудна. В целом, существование организаций работодателей является предпосылкой для заключения широких коллективных соглашений и проведения эффективно функционирующего социального диалога.

75. Профсоюзы и коллективные переговоры оказывают сильное распределительное влияние на выравнивание доходов внутри предприятий и между ними. Вялые коллективные переговоры подрывают этот эффект, о чём свидетельствует ряд исследований, посвящённых изучению взаимосвязи между неравенством доходов и учреждениями рынка труда⁴⁴.

⁴³ B. Brandl and A. Lehr: “The strange non-death of employer and business associations: An analysis of their representativeness and activities in Western European countries”, in *Economic and Industrial Democracy* (2016).

⁴⁴ См., в частности, J. Berg, op. cit., 2015; and F. Jaumotte, and C. Osorio Buitron: *Inequality and labour market institutions*, дискуссионная записка персонала, SDN/15/14 (МВФ, Вашингтон, округ Колумбия, 2015 г.).

Рисунок 3. Охват коллективными переговорами (в %) в Европе и Центральной Азии



Источник: IRData.

76. Как показывают результаты исследований, посвящённых анализу плотности профсоюзов и коллективных переговоров, институциональные условия, в том числе расширение рамок коллективных соглашений, способствуют более широкому охвату. Наиболее яркими примерами служат Франция и Австрия, где охват коллективными переговорами близок к 100%, хотя членство в профсоюзах относительно невелико (7,8% во Франции и 27,4% в Австрии в 2013 г.)⁴⁵.

77. Размер предприятия является серьёзным вызовом для организации коллективных переговоров. Профсоюзы представлены на крупных предприятиях шире, чем на малых. Во всех странах ЕС 35% всех работников не имеют официального профсоюзного представительства на своих предприятиях. Это особенно характерно для малых предприятий (с числом работников от нуля до девяти человек), где только на 20% предприятий профсоюзы официально представлены в той или иной форме (самим профсоюзом, трудовым советом или комитетом по безопасности и гигиене труда)⁴⁶.

78. На этом фоне начиная с 2008 года продолжается тенденция к большей децентрализации коллективных переговоров, особенно в странах ВЕЦА, а также Южной Европы. Были предприняты многие реформы, направленные на децентрализацию коллективных переговоров до уровня предприятия, компании или завода. В одних странах это стало результатом согласования социальными партнёрами так называемых «вводных положений», которые позволяют уточнять принятые на отраслевом уровне нормы в ходе последующих переговоров на уровне предприятий. Их предназначение заключается в том, чтобы предприятия могли быстрее

⁴⁵ МБТ: *Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline*, Labour Relations and Collective Bargaining Issue Brief No. 01 (Женева, 2015 г.).

⁴⁶ Еврофонд: *Sixth European Working Conditions Survey: Overview report*, 2016 г.

адаптироваться к рынкам в условиях острой конкуренции и технологических сбоев. В других странах это является результатом государственной политики, направленной на повышение конкурентоспособности по затратам за счёт обесценивания внутренней заработной платы⁴⁷.

Отвечая на вызовы ...

79. Хотя в большинстве регионов возобновился экономический рост, он носит неравномерный характер. Многие из создаваемых рабочих мест менее качественны по сравнению с тем, которые были потеряны во время кризиса. Изменения с точки зрения качества и объёмов работы принимают самые разнообразные формы, в том числе в плане социальной защиты и механизмов участия в управлении рынком труда.

80. Ответы на эти вызовы оцениваются в следующей главе.

Вставка 1

Повестка дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года и сфера труда

Ситуация в мире характеризуется продолжающимся слабым и неуверенным экономическим ростом, а также напряжённостью на национальном и международном уровнях, и поэтому в Повестке дня до 2030 года определяется контекст, в котором оцениваются существующие риски, и содержится призыв ко всем странам найти пути развития, которые будут устойчивыми в социальном, экономическом и экологическом отношении. Достойный труд находится на пересечении этих трёх параметров устойчивости, и поэтому ему отводится заметная роль во всей системе целей.

Цель устойчивого развития 8 предусматривает поступательный, всеохватный и устойчивый экономический рост, полную и производительную занятость и достойную работу для всех, а задача 17.13 ЦУР связана с повышением уровня глобальной макроэкономической стабильности, в том числе посредством координации и обеспечения слаженности политики. Цель 12 предусматривает переход к рациональным моделям потребления и производства, а Цель 9 – к устойчивой индустриализации, тем самым отчасти определяя области, где могут создаваться новые достойные рабочие места; обращается внимание на необходимость переосмысления циклов производства и потребления, чтобы сделать их более устойчивыми в экологическом отношении. Таким образом, Повестка дня полностью соответствует неоднократным выступлениям МОТ на различных форумах, включая Группу двадцати, где она призывает к содействию достойному труду в рамках всей международной системы.

ЦУР будут определять политику многих стран. Они служат мерилом оценки прогресса, достигнутого в национальном и международном масштабе. Они также позволяют трёхсторонним участникам МОТ сосредоточиваться на вопросах достойного труда в программах национального развития и обеспечивать, чтобы экономический рост сопровождался всеобщим благополучием и экологической устойчивостью.

Преодоление неравенства на рынке труда и борьба с социальным отчуждением занимают центральное место в региональной повестке дня до 2030 года, которая нацелена на обеспечение социальной интеграции, чтобы никто не был забыт. Ориентиром ЦУР является не просто экономический рост, а такой рост, в ходе которого создаются достойные рабочие места. Это означает, что экономический рост должен способствовать развитию человека и обеспечению средств к существованию; он не наносит непоправимого ущерба окружающей среде и тем самым не ставит под угрозу рабочие места будущих поколений. Повестка дня до 2030 года характеризуется всеобщим охватом. Её нацеленность на преодоление неравенства касается всех стран региона, независимо от уровня их экономического развития.

⁴⁷ Это наблюдается в частности в странах ЕС, реализующих программы экономической корректировки.

Как подчёркивается в резолюции о содействии социальной справедливости посредством достойного труда, принятой Международной конференцией труда в 2016 году, главным средством МОТ, используемым ею для достижения ЦУР, является Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Декларация о социальной справедливости), которая реализуется посредством Программы достойного труда. В ЦУР признается важность мандата МОТ и центральное место, которое труд занимает в жизни человека сегодня и будет занимать в будущем. Это относится, в частности, к ЦУР 8, посвящённой всеохватному росту и достойной работе. Обеспечение достойного труда для всех в соответствии с четырьмя принципами Программы достойного труда должно стать вкладом МОТ и её трёхсторонних участников в процесс совершенствования мира в соответствии с тремя основными областями действий Повестки дня до 2030 года – социальной, экономической и экологической.

Глава 2. Широкий спектр политических мер реагирования

81. Многие из существующих вызовов на рынке труда стали проявляться с ещё большей силой во время и после экономического кризиса, поразившего регион. Страны пытались найти ответы на эти вызовы самыми различными способами.

82. В настоящей главе кратко излагается суть мер реагирования в странах региона. В ней определены пробелы и приводится анализ того, каким образом страны с выгодой для себя использовали согласованные цели Декларации Осло – рационально сочетать меры налогово-бюджетной консолидации, структурных реформ и обеспечения конкурентоспособности с пакетами мер стимулирования, инвестициями в реальную экономику и созданием качественных рабочих мест⁴⁸.

Изменяющиеся меры реагирования в области макроэкономической политики

83. Первоначальным ответом на потрясения 2008-10 годов в ЕС было увеличение государственного финансирования. Впоследствии государственные расходы стали сдерживаться под давлением возрастающего государственного долга и роста стоимости заёмных средств в некоторых странах. Эта налогово-бюджетная консолидация была основной причиной второй волны снижения темпов экономического роста в 2012-13 годах, в результате чего уровень безработицы достиг своего апогея в первой половине 2013 года. Последствия этого испытывались наиболее остро странами, которые были подвержены наибольшему воздействию кризиса.

Вставка 2

Основные принципы макроэкономической политики после кризиса

Вялое восстановление экономики в посткризисный период в Европе, несмотря на стимулирующую денежно-кредитную политику, основанную на нетрадиционных показателях, вызвало серьёзные дебаты о соответствующих основных принципах макроэкономической политики, в ходе которых, с одной стороны, звучат призывы к дальнейшей налогово-бюджетной консолидации, а с другой стороны, предлагаются меры политики, направленной на стимулирование роста. В Декларации Осло 2013 года подчёркивается важность того, чтобы эти задачи не стали «конкурирующими парадигмами». Устойчивое восстановление, стимулирующее создание рабочих мест, требует принятия согласованного и всестороннего комплекса мер политики, а нахождение баланса между двумя подходами в области политики будет зависеть от конкретной страны.

Обоснование и риски налогово-бюджетной консолидации ...

Движение в сторону налогово-бюджетной консолидации обусловливается необходимостью создания бюджетного пространства и поддержания доверия со стороны международных финансовых рынков. Сторонники этой идеи утверждают, что налогово-бюджетная консолидация в сочетании со структурными реформами отчётливо сигнализируют частному сектору о том, что правительства привержены цели создания благоприятных условий для предпринимательской деятельности, повышения производительности и стимулирования инноваций. Это привлекает частные инвестиции, способствует росту производительности и созданию рабочих мест. Однако действенность этого механизма ставится под сомнение, особенно

⁴⁸ МБТ: Декларация Осло: Восстановление уверенности в рабочих местах и росте, Девятое Европейское региональное совещание, 2013 г., [ERM.9/D.7](#).

с учётом падения совокупного глобального спроса после кризиса и ввиду опасности бессрочной стагнации¹. Последнее связано с гипотезой «гистерезиса», которая гласит, что временное снижение совокупного спроса может оказывать долгосрочное влияние на потенциальный объем производства, воздействуя на инвестиции и производительность, например, в виде постоянного оттока квалифицированных работников². Это создаёт риск неуклонного сужения возможностей для восстановления производительной занятости в полном объеме.

... или дальнейшие расходы ...

Вопрос заключается в том, удалось ли экономике восстановиться в достаточной мере, чтобы правительства могли пойти на дальнейшее сокращение расходов (и тем самым на проведение мер налогово-бюджетной консолидации). Правительству может оказаться не по силам сократить расходы и продолжить движение по пути восстановления экономики, о чём свидетельствует опыт Греции³. Оцениваемые МВФ значения бюджетных мультипликаторов оказались больше единицы – намного выше, чем предполагаемые ранее – 0,5⁴. Это означает, что любое сокращение расходов усилит эффект замедления темпов развития экономики, в то время как увеличение расходов будет сопровождаться более энергичным ускорением. В условиях полной и производительной занятости растущие государственные расходы «вытесняют» частные инвестиции, однако регион Европы и Центральной Азии пока ещё и близко не вернулся к этому рубежу.

В некоторых странах ЕС бюджетные правила Пакта о стабильности и росте ограничивают бюджетную экспансию. В этом отношении изменение состава бюджета в соответствии с требованиями реальной экономики может дать дивиденды: как показывают модели МОН, политика, благоприятствующая занятости, скорее всего, приведёт к росту и улучшению ситуации на рынке труда, не причиняя чрезмерного ущерба устойчивости налогово-бюджетной сферы⁵.

... и долгосрочная перспектива

В долгосрочной перспективе потребуется подход на основе «структурного стимулирования», который связывает бюджетную экспансию со структурными реформами, направленными на повышение конкурентоспособности и улучшение перспектив роста⁶. Правительства могут воспользоваться низкими процентными ставками для осуществления инвестиций, нацеленных на устранение препятствий со стороны предложения, которые тормозят рост, таких как дисбаланс профессиональных навыков и инфраструктура телекоммуникаций, а также на решение будущих задач, таких как переход к зелёной экономике. Долгосрочную перспективу налогово-бюджетной устойчивости необходимо оценивать в разрезе производственных инвестиций: вновь создаваемые активы должны расширять границы производственных возможностей и способствовать погашению долга (и росту) в долгосрочном плане. Взвешенная политика ответственной бюджетной экспансии для производительных целей может способствовать восстановлению самоукрепляющегося добродетельного цикла инвестиций, содействующих повышению производительности, качественным рабочим местам и стабильному и устойчивому экономическому росту. В свою очередь, это приведёт к более полному восстановлению и впоследствии к долгосрочной стабильности и устойчивости бюджета в течение экономического цикла.

¹ F. Saraceno: *Rethinking fiscal policy: Lessons from the EMU*, Employment Working Paper (Женева, МБТ, 2017 г.).

² A. Fatás and L. Summers: *Hysteresis and Fiscal Policy during the Global Crisis*, VoxEU, 12 октября 2016 г. [документ загружен 12 июля 2017 г.].

³ J. Zettelmeyer, E. Kreplin and U. Panizza: *Does Greece Need More Official Debt Relief? If So, How Much?*, PIIE Working Paper 17-6, Peterson Institute for International Economics (Вашингтон, округ Колумбия, 2017 г.).

⁴ O. Blanchard and D. Leigh: *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, American Economic Review: Papers and Proceedings (Vol. 103(3), 2013), pp. 117–120.

⁵ МБТ: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Женева, 2014 г.).

⁶ A. Posen: "Shinzo Abe's stimulus is a lesson for the world", in *Financial Times*, 2 августа 2016 г. (Лондон) [документ загружен 22 декабря 2016 г.].

84. Второй ответ предложил Европейский центральный банк (ЕЦБ). В 2012 году его новый президент заявил, что ЕЦБ «... готов сделать всё возможное, чтобы сохранить евро»⁴⁹. На практике это приняло форму обязательства ЕЦБ пойти на количественные послабления посредством закупки суверенных и других облигаций, с тем чтобы главным образом позволить странам с волатильными спредами по облигациям (за исключением Греции) удерживать стоимость заёмных средств приблизительно на том же низком уровне, что и стоимость финансирования основных экономик еврозоны.

85. Основными факторами некоторого восстановления производства, наблюдаемого в странах ЕС начиная с 2014 года, являются низкие цены на нефть, минимальный уровень инфляции, более выгодный валютный курс и несколько более благоприятное налогово-бюджетное соотношение. Инфляция вновь стала расти в начале 2017 года, приблизившись к установленной отметке ЕЦБ в 2%, однако это в значительной степени объясняется ростом цен на нефть в последнее время.

86. На этом фоне дебаты развернулись относительно роли контрциклической фискальной политики в процессе преодоления слабого экономического роста. В ноябре 2014 года Европейская комиссия (ЕК) представила инвестиционный план, предусматривающий выделение 138 млрд евро новых инвестиций в 27 странах в течение первых 18 месяцев его действия. МВФ⁵⁰, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁵¹ и ЕК⁵² выступили в поддержку более видной роли фискальной политики в процессе финансирования, требующего инвестиций, как средства придания экономикам новых стимулов для обеспечения более высоких темпов роста в соответствии с целями, поставленными в Декларации Осло.

87. В Российской Федерации и других странах ВЕЦА продолжалось применение сочетания государственного финансирования общественных нужд и пересмотра валютных паритетов в противовес резкому снижению цен на нефть в середине 2014 года. Бóльший акцент стал делаться на программах замещения импорта, целенаправленных отраслевых инвестициях и более широкой экономической диверсификации. При этом по-прежнему необходима дальнейшая диверсификация в странах, которые в значительной степени зависят от денежных переводов. Несмотря на то что уровни суверенного долга и на сегодняшний день относительно низки, в последние годы отмечается существенный рост дефицита бюджета⁵³.

⁴⁹ Драхи М., президент Европейского центрального банка, выступление на Глобальной инвестиционной конференции, Лондон, 26 июля 2012 г.

⁵⁰ МВФ: *Перспективы развития мировой экономики: Пониженный спрос: симптомы и лечение* (Вашингтон, округ Колумбия, 2016 г.).

⁵¹ ОЭСР: *Economic Outlook No. 100*, ноябрь 2016 г. (Париж).

⁵² ЕК: *European Economic Forecast: Winter 2017, Institutional Paper 048, Feb. 2017*.

⁵³ МВФ: *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia* (Вашингтон, округ Колумбия, 2016 г.), p. 57.

Политика в сфере занятости: между активными мерами и гибкостью

88. Помимо благоприятной макроэкономической политики содействие занятости было ориентировано на профессиональную подготовку, услуги в области занятости и другие активные меры на рынке труда, ориентированные на то, чтобы облегчить для молодёжи вступление на рынок труда и содействовать предпринимательству и мобильности трудовых ресурсов. Вопросы, касающиеся нестандартных и других разнообразных форм занятости, рассматриваются в главе 3.

Политические меры на рынке труда, ведущие к сдержанному восстановлению занятости

89. В период 2008-13 годов в целях выхода из кризиса в государствах-членах ЕС принимался широкий спектр новых мер. Таковые включали, в частности, реформы нормативно-правового регулирования рынка труда наряду с мерами на рынке труда и мерами в сфере оплаты труда⁵⁴.

90. В последнее время внимание было переключено на субсидии, стимулирующие занятость, как целевые, так и нецелевые, чтобы снизить затраты на трудоустройство. Более активно стали применяться меры регистрации и консультирования в интересах длительно безработных лиц наряду с мерами, направленными на повышение качества и привлекательности систем ученичества. С тем чтобы поощрять женщин принимать участие на рынке труда, во многих странах приоритетное внимание стало уделяться вопросам снижения стоимости услуг по уходу за ребёнком и их более широкой доступности. Стали применяться также налоговые льготы в целях оказания содействия лицам с низкими доходами вступать или возвращаться на рынок труда⁵⁵.

91. В Центральной Азии неформальная занятость была ориентиром мер, направленных на улучшение деловой среды, содействие предпринимательству и проведение профессионально-технического обучения. Однако учреждения рынка труда в регионе по-прежнему в значительной степени плохо оснащены, чтобы иметь возможность обеспечивать формализацию рабочих мест и, кроме того, отсутствуют адекватные стимулы. Учреждения рынка труда, включая социальный диалог и инспекцию труда, должны играть более видную роль в этом отношении. Политические усилия на Западных Балканах тормозились высокими миграционными оттоками, миграционными притоками в последнее время, хронически высокой безработицей и внутренней и внешней напряжённостью.

92. Оценки мер, предпринимаемых в отношении рынка труда, свидетельствуют, что наиболее эффективными являются меры содействия в поисках работы главным образом в форме услуг агентств занятости и стимулов, нацеленных на трудоустройство в частном секторе. В отличие от этого наименее эффективными являются государственные программы занятости. Учебные программы, как выяснилось, имеют

⁵⁴ F. Eyraud, A. Gama and C. Saget: *Inventory of labour market policy measures in the EU 2008-13: The crisis and beyond*, Synthesis report (Женева, МБТ, 2015 г.).

⁵⁵ ЕК: *Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2017*, COM(2016) 729 final, 2016 г.

позитивный резонанс в средне- и долгосрочном плане особенно для женщин и безработных лиц, но они менее эффективны для пожилых работников. Молодёжные программы в общем и целом оказываются ничем не лучше всеобщих программ⁵⁶.

93. После широких публичных консультаций ЕК выдвинула предложение о формировании Европейского компонента социальных прав. Компонент включает 20 ключевых принципов и прав в поддержку справедливых и эффективно функционирующих рынков труда и систем благосостояния, структурно подразделяющихся на три категории: равные возможности и доступ к рынку труда, справедливые условия труда и социальная защита и интеграция. Их реализация будет сопровождаться целым рядом мер на национальном уровне и на уровне ЕС, постоянным социальным диалогом, политическими рекомендациями и финансовой помощью, а также предусматривает создание «социального табло» для измерения прогресса по внедрению в жизнь установленных принципов⁵⁷. Важнейшее значение социальных аспектов ЕС было также подтверждено его государствами-членами в Римской декларации⁵⁸.

Вставка 3

Меры политики ЕС, направленные на восходящую социально-экономическую конвергенцию

Социальная конвергенция может способствовать достижению экономических результатов: в недавно разработанном Европейском компоненте социальных прав подчёркивается необходимость реагирования на растущие социальные дисбалансы, возникающие внутри государств-членов и между ними. Он и связанные с ним законодательные и незаконодательные инициативы были представлены 26 апреля 2017 года после широких (с марта по декабрь 2016 г.) консультаций с государствами-членами, социальными партнёрами, гражданами и заинтересованными сторонами в целом. Ожидается, что этот пакет принципов будет одобрен совместно Европарламентом, Европейским советом и Европейской комиссией в конце 2017 года.

В Европейском компоненте социальных прав признаётся, что для обеспечения благоприятной траектории восходящей конвергенции необязательно добиваться сближения непосредственно средних доходов – важнее обеспечить распределение выгод экономического роста внутри каждого государства-члена. В настоящее время широко распространено мнение о том, что неравенство серьёзно тормозит рост и вредит сплочённости общества, что теоретически может препятствовать самой восходящей конвергенции. В целях поддержки справедливых и слаженно функционирующих рынков труда и систем социального обеспечения в документе называются 20 ключевых принципов, сгруппированных по трём основным направлениям деятельности. Это – i) равные возможности и доступ к рынку труда, ii) справедливые условия труда, iii) социальная защита и социальная интеграция.

Помимо этих 20 принципов, образующих основу Европейского компонента социальных прав, ЕК приняла ряд законодательных и незаконодательных мер. В частности, был предложен законопроект о балансе между трудовой деятельностью и личной жизнью¹, в котором предусматривается, помимо прочего, десятидневный отцовский отпуск и пятидневный отпуск по уходу. Кроме того, были изданы два консультативных документа, один из которых касается пересмотра директивы о предоставлении работникам письменной информации², а другой – доступности социальной защиты для всех работников³. Также было предложено «социальное табло», которое должно обеспечить мониторинг осуществления Европейского компонента социальных прав во всех странах ЕС в ключевых областях в рамках процесса Европейского семестра.

⁵⁶ D. Card, J. Kluge and A. Weber: *What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 21431, 2015 г.

⁵⁷ ЕК: Информационное сообщение Комиссии Европарламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов: *Establishing a European Pillar of Social Rights*, COM(2017) 250 final, 2017 г.

⁵⁸ Европейский совет: Римская декларация, 25 марта, 2017 г.

Тем не менее масштаб реализации государствами-членами Европейского компонента социальных прав будет в конечном счёте зависеть от действий на национальном уровне, а также от степени координации политики ЕС по целому ряду политических и институциональных рычагов, таких как поддержка минимального дохода, сочетание трудовых и семейных обязанностей, содействие занятости, защита от безработицы и развитие профессиональных навыков⁴.

Макроэкономическая политика, благоприятствующая занятости, может повысить социальную конвергенцию: в то же время меры политики в социальной сфере должны дополняться всесторонними действиями, направленными на возрождение экономического роста и инвестиций. «Инвестиционный план для Европы», объявленный ЕК в конце 2014 года, является ярким примером действий в этом направлении. Он нацелен на мобилизацию государственных и частных инвестиций на общую сумму в 315 млрд евро в 2015-18 годах, что потенциально может позволить ежегодно ускорять экономический рост на один процентный пункт с 2015 по 2017 год и создать до 1,3 млн дополнительных рабочих мест. Как показывают предварительные оценки, по прошествии двух третей от первоначально установленного срока план во многом выполняется успешно. Например, Европейский фонд стратегических инвестиций (EFSI) – финансовый орган, специально созданный для управления фондами – к настоящему времени мобилизовал 154 млрд евро, которые будут выделены в поддержку почти 377 000 МСП⁵. Учитывая эти результаты, ЕК в настоящее время рассматривает вопрос об продлении плана до конца 2020 года и повышении целевого показателя инвестиций. Однако, в частности в свете возможного продления, важно иметь в виду, что инвестиции, стимулируемые планом, до сих пор выделялись преимущественно более развитым в экономическом отношении странам ЕС. Это создаёт опасность дальнейшего усугубления существующих расхождений в социально-экономических показателях государств-членов. С другой стороны, распределение средств по плану с учётом уровней безработицы может привести к увеличению на справедливой основе числа рабочих мест во всём ЕС. В соответствии с таким сценарием общий прирост занятости составит около 2 млн рабочих мест, а в наиболее нуждающихся странах будет отмечаться самый высокий прирост занятости, что позволит сократить диспропорции на рынках труда в ЕС⁶. В то же время имеется возможность выделить часть средств на осуществление мер, нацеленных на содействие развитию профессиональных навыков и человеческого капитала, что позволит обеспечить синергию между этим планом и Европейским компонентом социальных прав.

¹ Предложение о Директиве Европарламента и Европейского Совета о балансе трудовой деятельности и личной жизни родителей и лиц, обеспечивающих уход, и об отмене Директивы Совета 2010/18/EU.

² Первый этап консультаций социальных партнёров согласно статье 154 TFEU о возможном пересмотре директивы о предоставлении работникам письменной информации (Директива 91/533/EEC) в рамках Европейского компонента социальных прав, консультативный документ ЕК, C(2017) 2611 final.

³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17848&langId=en>.

⁴ МБТ: *Building a social pillar for European convergence* (Женева, 2016 г.).

⁵ ЕК: *Investment Plan for Europe – Evaluations give evidence to support its reinforcement*, Обращение Европейской Комиссии к Европарламенту, Европейскому Совету и Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов (Брюссель, 2016 г.).

⁶ МБТ: *An employment-oriented investment strategy for Europe* (Женева, 2015 г.).

Политика и программы занятости молодёжи

94. Занятость молодёжи остаётся одним из основных вызовов нашего времени. Она занимает видное место в ЦУР и, в частности в ЦУР 8.

95. Несмотря на то что современное поколение молодёжи является, как никогда прежде, образованным, её доступ к занятости остаётся сдержанным и имеет серьёзные последствия для будущих заработков, экономического спроса, демографии и социальной стабильности. В настоящее время уровни безработицы молодых женщин и мужчин (15-24 года) лишь незначительно ниже, чем в 2016 году, и будут оставаться высокими в 2017 году на уровне 18,7% в ЕС, 17,5% в Центральной и Западной Азии и

16,2% в Восточной Европе⁵⁹. Во всех случаях уровни молодёжной безработицы существенно выше, чем уровни безработицы взрослого населения, что может привести к значительно более низким заработкам в течение их жизни и пенсионному обеспечению, чем предыдущих поколений. ЦУР 8.b предусматривает разработку и реализацию глобальной стратегии занятости молодёжи в качестве согласованного и скоординированного ответа на этот вызов.

96. Например, при поддержке трёхсторонних участников и помощи со стороны МОТ в ВЕЦА была создана региональная сеть содействия занятости молодёжи. Функционирование национальных сетей занятости молодёжи в этих странах было проанализировано в ходе ряда добровольных коллегиальных экспортных оценок, в результате чего были укреплены механизмы институциональных реформ и расширены потенциальные возможности трёхсторонних участников, а также осуществлялось распространение знаний усилиями МОТ по передовой практике в области содействия занятости. В результате в Казахстане был принят план действий по занятости молодёжи, а в трёх регионах Российской Федерации сформированы партнёрства по вопросам молодёжной занятости, включая пилотный проект по активной политике на рынке труда (АПРТ). В Азербайджане сформулирована национальная стратегия занятости, сопряжённая с ЦУР, а также разработана программа предпринимательства и пакет политических мер, в том числе в целях экономической диверсификации; всё это было осуществлено при поддержке со стороны МОТ.

97. Рекомендация Европейского совета в апреле 2013 года, в соответствии с которой была сформирована система молодёжных гарантий, предусматривает применение общих политических основ для решения проблем молодёжной занятости в государствах-членах ЕС. В ней рекомендовано применять молодёжные гарантии в обеспечение того, чтобы все молодые люди в возрасте до 25 лет могли рассчитывать на предложение о качественном трудоустройстве, месте в системе ученичества, стажировке или дальнейшем обучении в течение четырёх месяцев по окончании школьного образования или потери рабочего места⁶⁰. Все государства-члены разрабатывают национальные планы реализации⁶¹. Эти меры включают: профессионально-техническое обучение и подготовку (ПТОП), оказание помощи молодым предпринимателям, системы ученичества, дотации к заработной плате и субсидии по трудоустройству, сохранение издержек на рабочую силу, не связанных с оплатой труда, и школьное образование второго шанса для преждевременно покинувших школу. С 2014 года более 9 млн молодых людей в странах ЕС получили соответствующие предложения в рамках молодёжных гарантий. Хотя ещё слишком преждевременно в полной мере оценить

⁵⁹ МБТ: *World Employment and Social Outlook: Trends for youth 2016* (Женева, 2016 г.).

⁶⁰ Европейский совет: Рекомендация Совета от 22 апреля 2013 года о создании молодёжной гарантии, 2013/C 120/01, 2013 г.

⁶¹ Критерием служили те государства-члены, в которых уровень безработицы молодёжи был 25% или выше, или те, в которых уровень занятости молодёжи был 20%, но повысился до 30% или более в 2012 г.

эффективность этой гарантии по сравнению с другими факторами, такими как макроэкономические и демографические тенденции, следует отметить, что за последние три года число безработной молодёжи снизилось на 1,4 млн⁶².

98. Как подробно излагается в части настоящего доклада, посвящённой практическим мерам реализации, ЕС и МОТ поддерживают тесное сотрудничество по вопросам гарантий молодёжной занятости ЕС. В обзоре, проведённом МОТ по гарантиям занятости молодёжи, сделан вывод о том, что страны сочетают меры расширения потенциальных возможностей и меры посредничества в сфере занятости, как это рекомендовано, но что выделяемые на эти цели ресурсы до настоящего времени далеко не достигли требуемых уровней⁶³.

99. Оценочный анализ более длительного применения гарантий для молодёжи в ряде Северных стран свидетельствует, что эти гарантии могут играть чрезвычайно важную роль в сокращении времени, затрачиваемого молодыми людьми на поиски работы, и в содействии их возвращению на рынок труда⁶⁴. Как отмечается в резолюции МОТ «Кризис в сфере занятости молодёжи: время действовать», принятой Международной конференцией труда в 2012 году, досрочные структурные решения требуют сочетания практических мер как на макро-, так и микроэкономическом уровне.

Предпринимательство как основной фактор расширения занятости

100. Развитие предпринимательства является важной задачей государственной политики в регионе. В апреле 2013 года ЕС принял план действий по развитию предпринимательства до 2020 года. В Российской Федерации и в более широких масштабах в странах ВЕЦА в целях расширения инвестиций и обеспечения роста производительности и экономической диверсификации прилагаются усилия к тому, чтобы укреплять права собственности и оздоравливать предпринимательский климат.

101. Предпринимательство может быть классифицировано по трём широким категориям: i) местные услуги и торговые операции; ii) инновационные предприятия; iii) самозанятость сродни независимой занятости. Первая категория – это место, где циркулирует наибольшее число рабочих мест, поскольку самые малые объекты предпринимательской деятельности возникают и исчезают в зависимости от состояния местного рынка и личных обстоятельств, навыков и активов. Вторая категория открывает более широкие перспективы для роста и создания рабочих мест и как правило ассоциируется с цифровыми технологиями. В третьей категории сочетаются черты независимой и зависимой занятости, и в связи с ней возникает целый ряд правовых вопросов, которые обсуждаются в главе 3.

102. В целом критически важными для предпринимательства считаются ряд базовых условий, тогда как доступ к финансовым средствам, конкуренция со стороны

⁶² ЕК: *Fact Sheet: Fact Sheet: Questions and Answers – Communication on the Youth Guarantee and Youth Employment Initiative* (2016 г.).

⁶³ V. Escudero and E. Lopez Mourelo: *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation, challenges*, Research Department, Working Paper No. 4 (Женева, МБТ, 2015 г.).

⁶⁴ МБТ: *Policy brief – Youth guarantees: A response to the youth employment crisis?* (Женева, 2013 г.).

неформального сектора, ставки налогообложения и политическая нестабильность приводятся в качестве основных сдерживающих факторов⁶⁵.

Возрождённый интерес к ПТОП

103. При проведении политики в области профессиональной квалификации в регионе необходимо решать совокупные проблемы, связанные со снижением уровня профессиональной квалификации рабочей силы, вызванным высокой безработицей, усиливающимся несоответствием профессиональных навыков требованиям рынка труда в результате изменяющегося состава трудовых ресурсов, видоизменяющимися формами экономической активности и старением рабочей силы.

104. Многоплановые цели национальной политики в странах региона включают: повышение привлекательности профессионально-технического обучения и подготовки; совершенствование определения основных компетенций и навыков в национальных квалификационных основах; создание возможностей производственного обучения в рамках ПТОП; ужесточение требований относительно гарантий качества, предъявляемых к организаторам обучения. В ряде стран расширилось сотрудничество между организаторами ПТОП, службами занятости и организациями работодателей и работников. Это сотрудничество, которое принимает разнообразные формы, используется также в целях содействия инициативному подходу к непрерывному обучению в течение всей жизни с ориентиром на тех, кто более всего испытывает нужду.

105. В Российской Федерации меры политики нацелены на расширение доступа лиц с ограниченными возможностями к рынку труда и к программам развития ПТОП, в том числе посредством более тесных консультаций с организациями работодателей и работников. Было учреждено Национальное агентство развития квалификаций в поддержку новой системы профессиональных стандартов, разработанной в 2014 году. Первого января 2017 года вступил в силу закон «О независимой оценке квалификации», позволяющий работодателям и профсоюзам создавать независимую систему оценки квалификации в отношении профессиональных стандартов на основе принципа доверительности между работодателями, наёмными работниками и соискателями в отношении качества оценки.

Новые вызовы с точки зрения мобильности рабочей силы

106. Свободное перемещение трудовых ресурсов является важной характерной чертой СНГ и Евразийского экономического союза. Это позволяет государствам-членам сохранять открытыми политические меры в области миграции трудовых ресурсов и сравнительно быстро удовлетворять спрос на трудовые ресурсы.

⁶⁵ Специальный вопрос МОТ, учтённый в обследовании предприятий Всемирного банка для следующих 36 стран: Албании, Армении, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Чешской Республики, Эстонии, Грузии, Германии, Греции, Венгрии, Ирландии, Израиля, Казахстана, Косово, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Республики Молдовы, Черногории, Польши, Португалии, Румынии, Российской Федерации, Сербии, Словакии, Словении, Испании, Швеции, Таджикистана, бывшей югославской Республики Македонии, Турции, Украины и Узбекистана.

107. Трансграничная мобильность трудовых ресурсов является также основой основ ЕС. Приблизительно 14 млн жителей ЕС трудоспособного возраста не проживали в стране своего рождения в 2014 году (4% населения трудоспособного возраста). В ЕС находилось 28 млн мигрантов из третьих стран (8% населения трудоспособного возраста). Большинство мигрантов проживают в Западной и Северной Европе. Экономические выгоды активно управляемой миграции, на которые указывается в различных исследованиях, включают частичную компенсацию благоприятных демографических тенденций⁶⁶. Как жизненно важный аспект интеграции национальная политика ориентирована на совершенствование профессиональной квалификации и языковых навыков населения иностранного происхождения.

Социальная защита и политика в сфере доходов

108. Жизненно важная роль социальной защиты отражена в задаче 1.3 ЦУР, в которой предусматривается формирование надлежащих систем мер социальной защиты для всех, и в том числе установление МУСЗ. Эффективность систем социальной защиты является не только вопросом размеров пособий и льгот, но она должна также взвешенно рассматриваться с учётом издержек и соответствующих последствий для экономики в целом. Социальная защита играет также перераспределительную роль, благодаря чему снижаются риски в течение всего жизненного цикла человека, и она может содействовать сокращению неравенства, как это указывается в задаче 10.4 ЦУР, в отношении которой МОТ выступает в роли ответственного учреждения.

Минимальная заработная плата

109. Почти во всех странах региона проводится прописанная законодательством политика в отношении минимальной заработной платы, которая в последние годы доказала свою эффективность в снижении уровня неравенства в оплате труда и сокращении масштабов бедности во многих странах, особенно после финансового кризиса. Начиная с 90-х годов прошлого столетия восемь стран региона – Чешская Республика, Эстония, Ирландия, Польша, Словакия, Словения, Соединённое Королевство и совсем недавно Германия – приняли законодательство о политике в отношении минимальной заработной платы, а такие страны, как Финляндия, Норвегия и Швеция, установили минимальные уровни заработной платы посредством коллективных соглашений. В Швеции обсуждаются достоинства введения минимальной заработной платы, в том числе по причине создаваемых ею возможностей для достижения равных условий найма работников, откомандированных работодателем в другие страны ЕС.

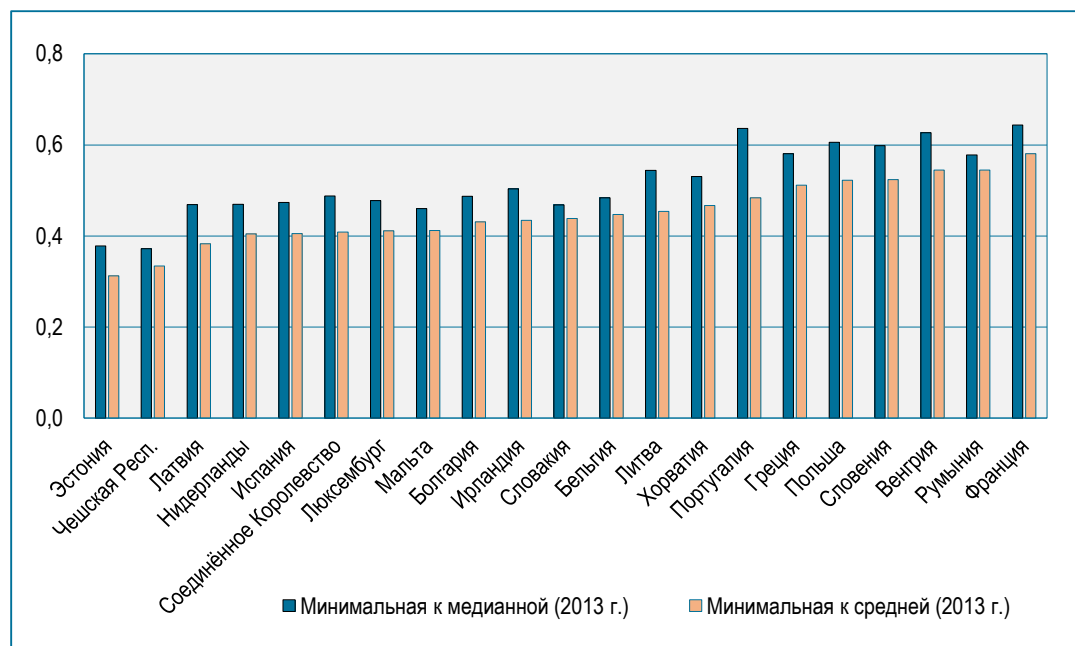
110. Последние данные свидетельствуют, что когда минимальная заработная плата устанавливается на адекватном уровне и регулярно корректируется с учётом стоимости жизни и экономических факторов, она может вести к повышению заработков низкооплачиваемых работников, многими из которых являются женщины, без значительного негативного воздействия на рабочие места. К такому выводу в Европе

⁶⁶ ЕК: *Employment and Social Developments in Europe 2015*, Chapter II.2, “Mobility and migration in the EU: Opportunities and challenges” (Люксембург, 2016 г.).

пришла, например, Комиссия по проблеме низкого уровня оплаты труда в Соединённом Королевстве (2014 г.)⁶⁷, и подобные результаты были получены в рамках первой оценки нового национального уровня минимальной заработной платы в Германии (2016 г.)⁶⁸.

111. Размер минимальной заработной платы резко различается в странах региона, а также внутри ЕС, что в целом отражает различия в стоимости жизни и производительности труда между этими странами. Статистическим показателем, наиболее часто используемым для оценки размера минимальной заработной платы с учётом национальных экономических и социальных условий, является индекс Кейтца, которым оценивается отношение минимальной заработной платы к средней или медианной заработной плате в стране. На рисунке 4 представлены оценочные показатели по 21 европейской стране. Они свидетельствуют, что в Эстонии и Чешской Республике работник, получающий минимальную заработную плату, зарабатывает 37-38% от размера оплаты труда медианного работника, тогда как в Венгрии, Португалии и Франции это соотношение повышается более чем до 60%. В большинстве стран, представленных на рисунке, минимальная заработная плата составляет от 45% до 60% от медианной заработной платы. Если говорить о соотношении минимальной заработной платы и средней заработной платы (которая в среднем на 15% выше медианной заработной платы), то чаще всего оно составляет от 40% до 55%. Средневзвешенным показателем для Европы в целом является минимальная заработная плата, установленная примерно на уровне 50% от медианной заработной платы.

Рисунок 4. Минимальная заработная плата относительно медианной и средней заработной платы, выборочные европейские страны в 2013 г. (индекс Кейтца)



Источник: Доклад *Заработная плата в мире 2016-2017 гг.*, содержащий данные статистики Европейского союза от Евростата о доходах и условиях жизни (ЕС-СИЛК).

⁶⁷ Low Pay Commission: *The future path of the national minimum wage*, Cm. 8817 (Лондон, 2014 г.).

⁶⁸ Mindestlohnkommission: *Erster Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzlichen Mindestlohns*, (Берлин, 2016 г.).

112. В то время как большинство европейских стран установили минимальную заработную плату – законодательным порядком или в ходе коллективных переговоров – две страны недавно приняли положения о «прожиточном минимуме». Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) отметил, что «концепция прожиточного минимума ... относится как к минимальному размеру оплаты труда, так и к приемлемому уровню жизни»⁶⁹. Положение о прожиточном минимуме было принято в 2014 году в Ирландии, и в настоящее время заработная плата, обеспечивающая прожиточный минимум, установлена в стране в размере 11,70 евро в час; выполнение этого положения носит сугубо добровольный характер, и с ним согласилось небольшое число работодателей. В отличие от этого, законодательно установленный минимум заработной платы, который обязаны соблюдать все работодатели, в настоящее время составляет 9,25 евро в час. В Соединённом Королевстве национальный уровень минимальной заработной платы известен начиная с апреля 2016 года как «национальный прожиточный минимум». Для работников старше 25 лет он установлен в размере 7,50 фунтов стерлингов (с привязкой к медианным размерам заработков).

Жизнеспособность пенсионных систем

113. В ответ на рост средней продолжительности жизни и старение населения стали проводиться ряд реформ в целях обеспечения жизнеспособности пенсионных систем. Постепенно свёртываются стимулы для преждевременного выхода на пенсию и поэтапно увеличиваются сроки уплаты пенсионных взносов для приобретения права на получение пенсии в полном размере. В ряде стран повышается установленный законом возраст выхода на пенсию, иногда весьма значительно, и уравнивается возраст выхода на пенсию для женщин и мужчин. Тем не менее остаются проблемы в отношении адекватности будущих уровней пенсионного обеспечения для женщин по причине в целом их более непродолжительных периодов уплаты взносов и их размеров в течение всей их трудовой жизни.

114. Даже при этом остаются глубокие различия между странами с точки зрения фактического и обычного пенсионного возраста. В странах ЦВЕ в 2014 году фактический пенсионный возраст составлял 62,5 года для мужчин и 59,6 года для женщин. В Российской Федерации, Туркменистане и Узбекистане он составляет 60 лет для мужчин и 55 для женщин. Однако начиная с января 2017 года пенсионный возраст российских госслужащих постепенно увеличивается с 55 до 63 лет для женщин и с 60 до 65 лет для мужчин к 2032 году. В странах ЕС⁷⁰ фактический пенсионный возраст ближе к 63 годам для мужчин и 62 годам для женщин. Страны, наиболее поражённые кризисом, такие как Португалия и Греция, принимают меры, направленные на увеличение возраста выхода на пенсию.

115. На финансировании пенсионного обеспечения в Центральной Азии и на Южном Кавказе сказываются высокий уровень неформальной занятости и отток трудоспособного населения, поскольку пенсионные системы зависят от текущих взносов и трансфертов государственного бюджета. Охват пенсионными пособиями по старости в соответствии с ЦУР 1 имеет практически всеобщий характер в регионе, при этом

⁶⁹ См. МБТ: *Minimum wage systems*, Общий обзор докладов о выполнении Конвенции 131 и Рекомендации 135 1970 года об установлении минимальной заработной платы, Доклад III (Часть IВ), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г., §53.

⁷⁰ Страны ЕС15 – это 15 государств-членов, присоединившихся к ЕС до 2004 г.

наиболее низкие уровни отмечаются на Западных Балканах и в Центральной Азии. В последние годы весьма заметно стало проявляться сужение охвата в Албании, Азербайджане и Греции.

116. В странах ЕС пенсионные реформы в общем и целом позволили обеспечить достижение цели гарантирования финансовой устойчивости государственных пенсионных систем. Остаются проблемы, связанные с адекватностью размеров пособий⁷¹, а также в отношении того, смогут ли пенсионные реформы в будущем обеспечить достаточную защиту людей от бедности в пожилом возрасте⁷². Главными основаниями для озабоченности являются сокращающиеся размеры ожидаемых пенсий, снижающиеся коэффициенты замещения будущих пенсий, более видная роль финансируемых систем, зависящих от определённых волатильных рынков капитала, и неадекватная защита лиц с коротким трудовым стажем и низкими заработками.

117. Что эти тенденции могут означать для политики в области социальной защиты? Чтобы обеспечить нормальные социальные условия и сокращать масштабы бедности, государственные системы должны стремиться проводить в жизнь положения о минимальном пенсионном обеспечении по старости посредством существующих или новых перераспределительных мер, направленных на защиту тех, кто не может рассчитывать на достаточное пенсионное покрытие в рамках систем, построенных на взносах, по причине разрыва в трудовом стаже и низких заработков. Во многих странах региона расширяющаяся диверсификация статуса занятых и «пёстрый» послужной список приводят к углублению разрыва между сегодняшними и будущими уровнями социальной защиты.

118. Такое положение требует более пристального внимания к обеспечению справедливости и равноправия между мужчинами и женщинами, профессиями, доходами и категориями профессиональных навыков и компетенций в процессе осуществления текущих реформ пенсионного обеспечения и социальной политики. Требуется также неослабного внимания вопрос гарантированного проведения согласованной и комплексной политики в сфере занятости и социальной защиты.

Ориентир на налогообложение в целях обеспечения роста и занятости

119. В странах, в которых значительная доля расходов на социальную защиту финансируется за счёт взносов из расчёта размеров заработной платы, а не общего налогообложения, периодические дискуссии сосредоточиваются на последствиях для затрат на рабочую силу и занятости. В странах ЕС взносы по социальному обеспечению составляют от 20 до 37% общих затрат на рабочую силу. Взносы работодателей по социальному обеспечению составляют более 22% почти в половине стран ЕС. Исключением является Дания, в которой взносы по социальному обеспечению ничтожны.

⁷¹ ЕК: *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)* (Брюссель, 2015 г.).

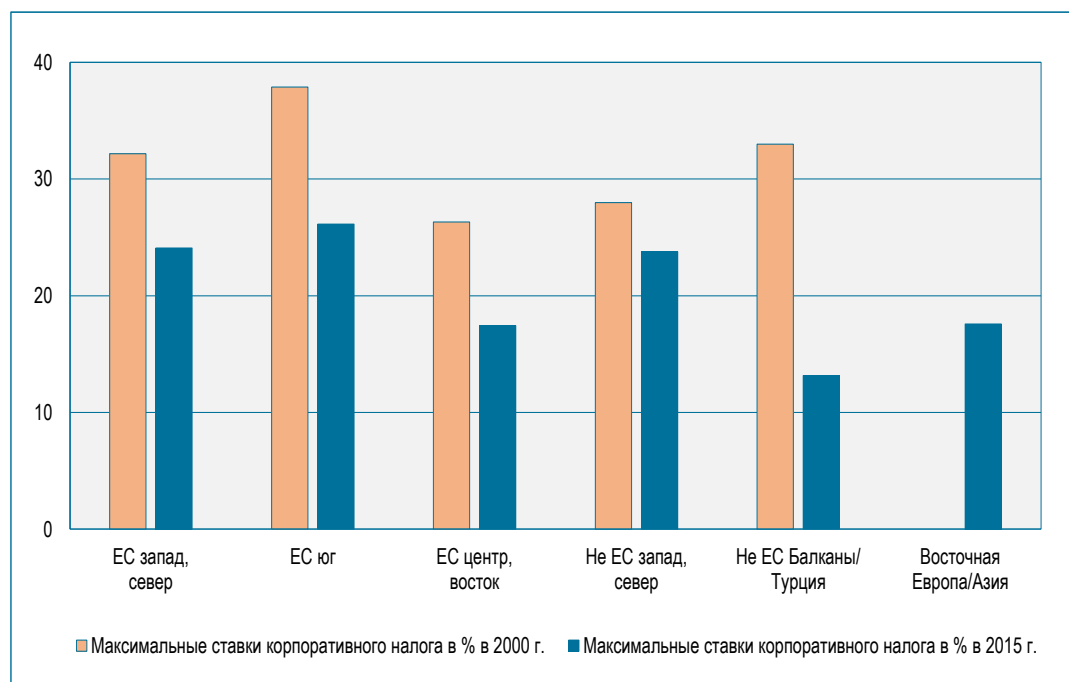
⁷² ЕК: *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Люксембург, 2015 г.).

Особым вопросом в Центральной Азии является высокий уровень расходов на рабочую силу, не связанных с заработной платой, которые часто сопряжены с низкими темпами роста формальной занятости.

120. В условиях вялого роста занятости одним из ответов является снижение общей стоимости рабочей силы, особенно для работодателей. Вторым аргументом является в том, чтобы добиться увеличения числа лиц, возвращающихся к трудовой деятельности, вместо того, чтобы получать социальные пособия, с тем чтобы в итоге повысить уровень участия в составе рабочей силы. Однако сокращение социальных пособий порождает также негативную реакцию среди их получателей, и, хотя эти реформы оказывают определённое воздействие на общий уровень безработицы, они практически не имеют никакого влияния на привлечение к трудовой деятельности длительно безработных. Имеются также свидетельства того, что значительное число лиц, возвращающихся на рынок труда, не поддерживают традиционного трудового правоотношения⁷³.

121. Реформы последнего времени, в частности в ЕС, нацелены на сокращение налогообложения рабочей силы в целом, особенно низкооплачиваемых работников. Такие сокращения, как правило, финансируются за счёт увеличения налога на добавленную стоимость и пошлин на топливо, табачные изделия и алкоголь, которые носят регрессивный характер. В тоже время конкурентная борьба в области корпоративных налогов по-прежнему ставит на повестку дня проблему сбалансированности между глобальной конкурентоспособностью и финансовой устойчивостью и адекватностью систем социальной защиты. Начиная с 2000 года в странах региона наблюдалось резкое снижение ставок корпоративного налога (рисунок 5). Впоследствии несколько снизилось соотношение налог-ВВП в Западной, Северной и Южной Европе, что частично компенсировалось увеличением потребительского налога и эффективностью сбора налогов. В отличие от этого это соотношение увеличилось в странах ВЕЦА в первую очередь в результате достигнутого прогресса в области сбора налогов, а также формализации рабочей силы.

⁷³ См., в отношении Германии, T. Rothe and K. Wälde: *Where did all the unemployed go? Non-standard work in Germany after the Hartz reforms*, Discussion Paper No. 1709, Gutenberg School of Management and Economics (2017 г.).

Рисунок 5. Максимальные ставки корпоративного налога, по субрегионам

Источник: KPMG Corporate Tax Rates Survey.

122. Говоря более обобщённо, в условиях низкого роста доходов и большого государственного долга пристальное внимание стало уделяться мерам снижения налоговой конкуренции, сокращения случаев уклонения от уплаты налогов и борьбы с мошенничеством. Появление цифровых моделей ведения бизнеса также привело к обострению необходимости модернизации систем налогообложения.

Меняющийся контекст управлением рынка труда и социальный диалог

Законодательство по обеспечению занятости в целях снижения сегментации рынка труда

123. Все страны региона стремятся найти баланс между облегчением задачи работодателей управлять собственным бизнесом и правами работников и их защитой. Международные трудовые нормы и контрольные механизмы МОТ представляют собой критерии сравнительной оценки для обеспечения соответствующего баланса. Реформы, осуществляемые начиная в 2008 года во всём регионе, как правило, отдавали приоритет усилению гибкости рынка труда посредством корректировки трудового правоотношения в зависимости от динамики социально-экономических реалий в целях стимулирования инвестиций и экономического роста. Существующие законодательные положения, в частности те, которые касаются вопросов найма и увольнения, во многих случаях рассматриваются как слишком жёсткие и представляющие собой помеху для экономического развития. В отдельных случаях под вопрос ставятся и централизованные механизмы установления заработной платы там, где они предусматриваются коллективными соглашениями на национальном и отраслевом уровнях.

124. Эта тенденция частично отражает изменения последнего времени, происходящие в системе международного экономического управления. Например, программа реформ на 2015-18 годы для Боснии и Герцеговины, согласованная с ЕС, предусматривает, чтобы реформы рынка труда осуществлялись «по согласованию с МВФ и Всемирным банком и в процессе консультаций с социальными партнёрами», включая пересмотр Трудового кодекса в целях «усиления гибкости условий труда». В странах ЦВЕ организации работодателей выступают за пересмотр трудового законодательства для обеспечения большей конкурентоспособности и улучшения условий ведения бизнеса. Профсоюзы в большинстве случаев выступают против таких реформ и, как правило, подчёркивают необходимость обеспечения полного соблюдения законов и применения действующего законодательства.

125. Большинство реформ законодательства, касающегося обеспечения занятости, ориентировано на сокращение издержек для работодателей и внесение большей гибкости в трудовое правоотношение, чтобы содействовать трудоустройству безработных. Снижаются издержки, связанные с увольнением постоянных работников (сокращение срока уведомления об увольнении, ограничения на восстановление на работе, ограничения, налагаемые на размеры задолженности по заработной плате, сокращение размеров выходного пособия) в сочетании с мерами, направленными на содействие найму и некоторое улучшение защиты временных работников. Понятийная база справедливого увольнения, защита работников в случае несправедливого увольнения, положения, касающиеся выходного пособия, и процедуры обращения в суд, существенно разнятся между странами региона. Некоторые страны ЕС осуществляют всеобъемлющие реформы рынка труда.

126. В отдельных странах региона активно проводятся мероприятия, затрагивающие неформальную экономику и недекларированный труд. Попытки противодействовать последнему предпринимаются в Албании, Греции и Португалии, и эта проблема получает более широкий резонанс на уровне ЕС⁷⁴. Некоторые страны укрепили также своё законодательство, ограничив использование временных работников, работников третьих сторон и работников, откомандированных в другие страны ЕС, стремясь усилить защиту национальной рабочей силы.

Меняющаяся практика ведения социального диалога и коллективных переговоров

127. Социальный диалог играл ключевую роль в процессе смягчения непосредственных негативных последствий кризиса для занятости и социальной жизни, например, благодаря использованию в ряде стран новых согласованных кратковременных рабочих механизмов⁷⁵. Однако социальный диалог существенно пострадал во многих странах региона. Продолжает сокращаться членство в профсоюзах за немногими исключениями, и в некоторых странах резко сократился охват коллективными переговорами, в значительной степени по причине законодательных изменений⁷⁶.

⁷⁴ ЕС создал Европейскую платформу по решению проблем недекларированного труда в целях обмена информацией и опытом относительно подходов и передовой практики.

⁷⁵ См., например, A. Hijzen and S. Martin: “The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis”, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2(5) (2013 г.).

⁷⁶ См., например, Еврофонд: *Mapping key dimensions of industrial relations* (2016 г.).

Имеются некоторые позитивные аспекты изменения практики трёхстороннего социального диалога, включая более активное участие социальных партнёров в политических дебатах, а также более широкое привлечение к нему работников МСП и работников с нестандартными формами занятости. В рамках ЕС прилагаются постоянные усилия к расширению социального диалога⁷⁷.

128. На Западных Балканах в процессе выработки политических решений укрепляется роль национальных трёхсторонних учреждений социального диалога, в том числе по вопросам установления минимальной заработной платы. В странах Закавказья трёхсторонние учреждения социального диалога сформированы в Азербайджане и Грузии. В Российской Федерации всеобщие трёхсторонние соглашения заключаются на регулярной основе по самым различным вопросам и усиливается роль трёхсторонних комиссий, занимающихся проблематикой социального диалога. Начиная с 2013 года в ЕС наращиваются усилия по привлечению социальных партнёров к Европейскому семестру – важному механизму координации экономической политики государств-членов ЕС, и в том числе вырабатываются рекомендации относительно их участия в процессе формирования и реализации национальных программ реформ⁷⁸.

129. В некоторых странах улучшились организация и представительство временных заёмных работников и ряд коллективных соглашений были распространены на работников, откомандированных в другие страны ЕС, и подрядных работников, занятых непосредственно на предприятии. Рядом предприятий особое внимание уделяется ведению коллективных переговоров по организации рабочего времени. Германия и Швейцария скорректировали свою политику, касающуюся расширения сферы охвата коллективных соглашений, преследуя цель придания им более инклюзивного характера благодаря учёту общественных интересов – критерия, определяющего достаточно ли представительными являются стороны этих соглашений.

130. Однако в других странах под воздействием остроты кризиса социальный диалог оказался под давлением. Правовые и институциональные реформы имели пагубные последствия в ряде стран, обладающих давней традицией ведения коллективных переговоров⁷⁹.

131. Хотя между странами в кризисный и посткризисный периоды наблюдались существенные различия, между ними проявлялись также и общие черты. Некоторые тенденции, которые были очевидны до кризиса, продолжились.

132. Во многих странах ЕС более видную роль играет двусторонний социальный диалог⁸⁰. В большинстве случаев он носит форму коллективных переговоров между руководителями профсоюза и высокопоставленными представителями работодателя или межотраслевых коллективных переговоров, за исключением Ирландии, где он

⁷⁷ ЕК: *A new start for Social Dialogue* (Брюссель, 2016 г.).

⁷⁸ Еврофонд: *Involvement of the social partners in the European Semester: 2016 update* (2017 г.).

⁷⁹ См., например, S. Hayter: “Unions and collective bargaining”, in J. Berg (ed.): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Женева, МБТ, 2015 г.).

⁸⁰ Двусторонний социальный диалог подразумевает любую форму социального диалога между представителями работников и работодателей на национальном и отраслевом уровнях или на уровне предприятия.

предполагает коллективные переговоры в государственном секторе. Иногда двусторонний социальный диалог проводится в условиях отсутствия трёхстороннего социального диалога, в других же случаях действуют обе системы. Двусторонний социальный диалог можно истолковать как ответ социальных партнёров на подрыв доверия к правительству или как средство восстановления в определённой степени координации ведения коллективных переговоров и трудовых отношений в посткризисных период. Участвуя в таком социальном диалоге, профсоюзы и организации работодателей стремятся усилить свою легитимность и автономию в рамках трудовых отношений, ориентируясь на традиционную модель ведения коллективных переговоров в Швеции⁸¹.

133. Другим интересным обстоятельством является более весомый акцент на процессы, благодаря которым социальные партнёры и правительства обмениваются информацией и мнениями. Этому принципу придерживается ряд стран, включая Францию, Германию и Словакию. Что касается Германии, в ходе кризиса и в посткризисный период стало очевидным, что специализированный и нерегламентированный социальный диалог может быть весьма эффективным средством нахождения ответов на вызовы, поставленные экономической ситуацией.

134. Несмотря на то что в некоторых странах укрепляется институциональный потенциал, особый вызов заключается в отсутствии взаимного доверия между сторонами. Это в первую очередь касается стран, в которых действие механизмов социального диалога было приостановлено или существенно ограничено в ответ на финансовый кризис. В целях восстановления доверия между социальными партнёрами и правительством в некоторых странах по отдельным вопросам были заключены соглашения. Например, в Испании в кризисный период было подписано соглашение, предусматривающее разработку плана по защите и перетрудоустройству длительно безработных лиц. В Греции была согласована дорожная карта по недеklarированному труду по завершении периода, когда социальный диалог существенно ограничивался с учётом преобразований, требуемых кредиторами во время кризиса суверенного долга⁸².

135. Можно привести некоторые другие примеры передовой практики. В отдельных странах (Германия и Словакия) были сформированы учреждения трёхстороннего социального диалога для решения проблем, возникших в результате кризиса, в том числе на местном уровне. На это необходимо было пойти, учитывая отсутствие институционализации социального диалога в прошлом и низкий уровень охвата коллективными переговорами в некоторых районах страны. Аналогично этому в Польше советы по вопросам занятости и бывшая трёхсторонняя комиссия по социальным и экономическим делам были заменены, соответственно, новыми трёхсторонними советами по вопросам рынка труда и трёхсторонним советом по социальному диалогу. В других странах, вместо того чтобы создавать новые учреждения, были реанимированы бездействующие учреждения социального диалога. Например, во Франции, даже несмотря на то что социальные саммиты проводились и до кризиса, они созывались только в исключительных случаях. Другим примером служит Греция, в частности в отношении государственного сектора.

⁸¹ См., например, S.K. Andersen, J.E. Dolvik and C. Lyhne Ibsen: *Nordic labour market models in open markets*, Report 132, Европейский профсоюзный институт (Брюссель, 2014 г.).

⁸² Еврофонд: *Collective bargaining in Europe in the 21st century* (Дублин, 2015 г.).

136. Представляется, что во многих странах намечается тенденция институционализации (или укрепления) социального диалога на региональном/местном уровне. Такой диалог предполагает участие в нём местных государственных властей, организаций работодателей и работников, а также других заинтересованных сторон. Это отражает готовность правительств и социальных партнёров приблизить процессы консультаций и трёхсторонних дискуссий к реалиям местных рынков труда. Чтобы придать ему более инклюзивный характер, некоторые страны пошли на снижение представительности социальных партнёров в трёхстороннем социальном диалоге.

137. Учреждения социального диалога должны использоваться полномасштабно, чтобы сплотить трёхсторонних участников. Только таким образом можно выстроить консенсус в отношении направлений политики, которые позволили бы решить многие задачи, связанные с ускорением темпов роста и расширением занятости, а также сокращением неравенства и дисбалансов. Острота имеющихся экономических и социальных вызовов означает, что социальным партнёрам крайне необходимо быть активно задействованными в диалоге. Чтобы процесс формирования и реализация политики был успешным, чрезвычайно важно наращивать потенциальные возможности и ресурсы социальных партнёров и укреплять учреждения социального диалога.

Продвигаясь вперёд по пути решения политических задач

138. В годы после финансового кризиса 2008 года наблюдался резкий подъём политической активности в рамках всего региона, как показывает вышеприведённый анализ. Несмотря на то что вновь стали создаваться рабочие места, многие дефициты продолжают ощущаться, особенно с точки зрения количества и качества рабочих мест. Страны часто успешно решают конкретные проблемы и задачи, связанные с рынком труда и фокусируют своё внимание на интеграции наиболее уязвимых категорий.

139. Тем не менее по-прежнему налицо острая необходимость усиления согласованности экономической политики, политики на рынке труда и общеобразовательной и социальной политики. Силы, формирующие рынок труда, приводятся в движение быстрее, чем когда бы то ни было, под воздействием демографических изменений и меняющихся миграционных потоков, технологического прогресса и изменений окружающей среды. Настало время перейти от простого реагирования на экономический кризис к практическому решению задач, связанных с движением вперёд по пути формирования перспективного, гибкого и последовательного концептуального видения на будущее.

140. Будущее сулит возникновение новых немаловажных вызовов и возможностей; этот вопрос обсуждается в следующей главе.

Глава 3. Формирование будущего сферы труда

141. В предыдущих главах рассматривается сложившаяся в регионе ситуация в сфере труда, включая движущие силы и ответные меры в области политики, которые привели нас к этой ситуации. В них также освещены многочисленные существующие вызовы. Сейчас мы обратимся к будущему.

142. Люди глубоко осознают суть далеко идущих и ускоряющихся перемен, которые влияют на их повседневную трудовую жизнь. Глобализация, технический прогресс, изменение климата и демографические вызовы, включая миграцию, оказывают серьёзное влияние на будущее сферы труда и общества.

143. Однако нам необходимо помнить и о том, что политика, которая привела нас туда, где мы оказались, была не просто реакцией на факторы перемен, но зачастую и осознанным выбором. В конечном счёте, все страны региона сталкиваются с одними и теми же проблемами, несмотря на различия в сроках и национальных условиях. При этом многие граждане испытывают обостряющееся чувство нестабильности и неравенства.

144. Регион сыграл ведущую роль в промышленных революциях прошлого. Он разработал социальную модель, которая распространилась по всему миру. Однако растёт беспокойство тем, что традиционные социальные модели не дают адекватного ответа на все более диверсифицируемые рынки труда, и, возможно, их необходимо будет адаптировать к новым условиям в мире.

145. В этой главе рассматриваются вызовы, с которыми регион столкнётся в будущем, преимущественно с четырёх взаимосвязанных точек зрения: как люди оценивают труд, особенно по отношению к обществу, как можно создавать достойные рабочие места, как организованы труд и производство и как должно быть организованно управление будущей сферой труда.

Труд и общество

146. Сейчас много говорится о «конце сферы труда». И все же труд остаётся главной опорой нашей жизни. Он даёт людям смысл, цель жизни и придаёт им достоинство, а также обеспечивает платформу для социального взаимодействия и интеграции. Труд позволяет нам принимать активное участие в жизни общества. Имеются очевидные свидетельства того, что труд оказывает положительное влияние на ощущение благополучия и счастья⁸³.

147. Регион сыграл выдающуюся роль в эволюции философской и экономической мысли, в которой труд играет центральную роль. Адам Смит, Карл Маркс, Зигмунд Фрейд и другие мыслители подчёркивали значение труда для становления нашей идентичности, статуса и самооценки. Жан-Жак Руссо пытался установить гармоничное равновесие между равенством и свободой в обществе посредством социального контракта, а Владимир Соловьёв характеризовал труд как взаимодействие

⁸³ J.M. De Neve and G. Ward: “Happiness at work”, Chapter 6, in J. Helliwell, R. Layard and J. Sachs (eds): *World Happiness Report 2017*, New York, Sustainable Development Solutions Network, 2017.

людей и материального мира, которое должно обеспечить всем достойное существование⁸⁴. Эти философские течения были обобщены в Уставе МОТ и Филадельфийской декларации, где подчёркивается, что «труд не является товаром» и что «все люди ... имеют право осуществлять своё материальное благосостояние и своё духовное развитие в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей».

148. Однако меняется сам характер труда. Единственная работа на протяжении всей жизни уже не является правилом. Хотя частая смена места работы в течение трудовой жизни открывает возможности для расширения социального общения, она потенциально может его ограничить. Географически разрозненная работа и новые формы предприятий меняют взаимосвязи между работниками и работодателями, а также внутри групп работников и работодателей. В то же время благодаря средствам коммуникаций и совершенствованию инфраструктуры общественного транспорта, новые технологии обеспечивают возможности для расширения доступа к рынку труда находящихся в неблагоприятном положении групп населения, в том числе лиц с ограниченными возможностями, пожилых работников и работников, ищущих более гибкие формы организации труда.

149. Озабоченность по поводу работы отмечается в широких слоях населения. Многие считают, что глобализация и новые формы производства затрудняют отстаивание работниками своих прав и обостряют чувство беспомощности. Технологический прогресс вызывает опасения в отношении того, что рабочие места могут быть свёрнуты и что трудовой жизни и трудовым отношениям угрожает определённая дегуманизация. Изменение климата бросает вызов сложившимся формам потребления и производства, а также способности будущих поколений наслаждаться нашей планетой и жить за счёт её ресурсов.

150. Меняются ожидания, связанные с работой. Стремление работать с самоотдачей, а не просто для выживания, ярко выражено в регионе, особенно среди молодого поколения⁸⁵. Это находит своё выражение в желании найти лучший баланс между трудовой и частной жизнью, хотя в разных группах населения эти ожидания различны. Молодые родители стремятся к улучшению ухода за семьёй. Многие взрослые хотят тратить свои средства на личное развитие и обучение. Одни страдают от слишком укороченной продолжительности рабочего времени и хотели бы работать больше, а на других давит чрезмерная продолжительность работы и они предпочли бы работать меньше. Пожилые работники заинтересованы в условиях, которые бы соответствовали их физическому состоянию.

151. Все это предполагает изменение форм распределения труда в обществе. Например, никто не оспаривает то, что работа по уходу, являющаяся частью общественного воспроизводства, важна для благополучия как отдельного человека, так и всего общества. Однако этот вид труда обычно рассматривается как «женский», и поэтому он часто остаётся незамеченным и недооценённым. В значительной степени это связано с двойственностью оплачиваемого продуктивного труда и неоплачиваемого репродуктивного труда, в результате чего одни виды деятельности оказываются в

⁸⁴ Соловьёв В.С.: *Оправдание добра. Нравственная философия* (1897 г.).

⁸⁵ Еврофонд: *Шестое исследование условий труда в Европе*, 2016 г.

привилегированном положении по сравнению с другими. В конце концов, все сводится к вопросу о рабочем времени, что многие принимают близко к сердцу. Но это также вопрос о значении, которое мы придаём этому виду труда.

Достойные рабочие места для всех

152. Следующий важнейший вопрос – как создавать достойные рабочие места для всех в будущем. Особое значение приобретают два фактора, которые стали предметом оживлённой дискуссии: это сохраняющиеся вялые темпы роста и стремительные технологические изменения.

Будущее с замедленным экономическим ростом?

153. Во-первых, несмотря на улучшение в последнее время перспектив будущего экономического роста, он по-прежнему прогнозируется слабым и неуверенным, как это было показано в предшествующих главах настоящего доклада. Хотя рост занятости возобновился в большинстве стран региона, многие из создаваемых рабочих мест не соответствуют модели стандартного трудового правоотношения⁸⁶. Одного экономического роста недостаточно, чтобы создавались необходимые достойные рабочие места. Прогнозы роста экономики в отношении большей части региона относительно низкие. Небезосновательна озабоченность тем, что это не просто временное явление.

154. Высказываются мнения о том, что наблюдается не только вялое восстановление после кризиса 2008-09 годов, но и «бесконечный застой», когда дефицит совокупного спроса вызван избытком сбережений и низким уровнем инвестиций⁸⁷. Это сочетается с падением спроса вследствие длительного сдерживания роста заработной платы и расширения масштабов неравенства. Действительно, согласно долгосрочным прогнозам для Европы и Центральной Азии до 2060 года, будущее будет отмечено замедленным ростом экономики и темпами роста производства от 1 до 2%; они будут несколько выше в Турции и Центральной Азии⁸⁸.

155. Эти проблемы усугубляются демографическими изменениями, связанными со старением общества по причине замедления роста населения практически до нуля на большей части региона. Население многих странах уже сокращается.

⁸⁶ В этом контексте стандартное трудовое правоотношение означает занятость на условиях полного рабочего времени на основании бессрочного договора, адекватную защиту от увольнения, доступ к широкому спектру прав и мер защиты, включая соблюдение всех основополагающих прав работников, охват программами социальной защиты и право на участие в процессе принятия решений посредством социального диалога и представленности работников внутри предприятия.

⁸⁷ Teulings, C. and R. Baldwin (eds.): *Secular stagnation: Facts, causes and cures*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2014.

⁸⁸ ЕК: *The 2015 ageing report: Underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy, No. 8, 2015 г.; The Conference Board: *Global Economic Outlook 2016* (2016 г.); ОЭСР: *Looking to 2060: Long-term global growth prospects*, Economic Policy Papers No. 3, Париж, 2012 г.

Технологии и рабочие места в будущем

156. Несмотря на то что новые волны технологических изменений приводят к повышению производительности и экономическому росту, их часто рассматривают как факторы, ослабляющие способность экономики создавать рабочие места⁸⁹. Тревожные результаты ряда исследований вызывают опасения по поводу потери рабочих мест под воздействием новых технологий⁹⁰, и в последние годы появились различные формы «технопессимизма».

157. Эти тревоги не новы. Опыт, накопленный в регионе, даёт основание для определённой озабоченности. Успехи в области цифровых технологий уже распространились на большей части региона. Однако, судя по всему, они не вызвали резкого экономического роста, как это происходило во время предшествующих промышленных революций. Вместо этого, как правило, акцент смещается от традиционных предприятий к нескольким глобальным прибыльным фирмам цифровой экономики. Это сопряжено с широким перераспределением рабочих мест и работников без ущерба для общей численности занятых.

158. Воздействие новых технологий носит обширный и сложный характер, и они вызывают неоднозначные последствия для занятости. Речь может идти и о замене человеческого труда. Однако технологии также могут дополнять существующие трудовые ресурсы и виды занятий или создавать непредвиденные новые профессии (такие как «управление социальными сетями» в крупных корпорациях). Ввиду значительных вариаций на рынках труда всего региона воздействие технологий будет разным, а некоторые отрасли экономики вряд ли его испытают на себе.

159. Важная роль принадлежит и политике. Если преобладающим последствием новых технологий станет вытеснение человеческого труда, распределение объёма работы посредством мер политики могло бы значительно уменьшить это давление. Одни предлагают ввести всеобщую гарантию занятости, поручив государственному сектору роль работодателя последней инстанции. Несомненно, это будет иметь серьёзные последствия для государственных финансов, налоговой политики и конкурентоспособности. Другие выступают за общее сокращение рабочего времени и прикрепление нескольких работников к одному рабочему месту так, чтобы была сокращена продолжительность рабочего времени каждого занятого.

⁸⁹ См., например, К. Schwab: *The Fourth Industrial Revolution*, Всемирный экономический форум, 2015 г.

⁹⁰ См., например, Всемирный банк: *Доклад о мировом развитии 2016: Цифровые дивиденды*, Вашингтон, округ Колумбия, в отношении западнобалканских и центральноазиатских стран, 2016 г.; С.В. Frey and N. Osborne: *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford Martin Programme, 2013 г.; J. Bowles: “The computerisation of European jobs”, blog post, Bruegel, 24 июля 2014 г. Тем не менее, согласно недавнему исследованию ОЭСР оптимальный способ оценить возможности новых технологий по замещению труда человека предполагает изучение рабочих заданий, а не целых родов занятий. Как показало исследование, в предстоящие 10-20 лет автоматизация серьёзно угрожает (степень риска в 70% и выше) в среднем лишь 9% рабочих мест в выборке из 17 европейских стран с некоторыми различиями между странами. См. М. Arntz, Т. Gregory and U. Zierahn: “The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 189 (Париж, 2016 г.).

160. Недавний опыт в этой области говорит о многом. Факты свидетельствуют о том, что в тех странах, где технологические достижения распространились на основные отрасли экономики, например, использование промышленных роботов в Германии, существующие опасения о вытеснении работников в основном оказались необоснованными. На самом деле, новые технологии сосуществуют с работниками, повышая и их производительность, и условия труда, поскольку работники освобождаются от выполнения самых тяжёлых заданий; они также содействуют улучшению БГТ и открывают более широкие возможности для творчества и получения удовлетворения от работы. Исследования, посвящённые использованию роботов в промышленности в выборке из 17 (преимущественно западноевропейских и североευропейских) стран в 1993-2007 годах, подтвердили их положительное влияние на производительность труда и добавленную стоимость, но не обнаружили никакого общего влияния на совокупное количество отработанных часов. Тем не менее, по-прежнему существуют опасения, что определённые работники, в частности со средним уровнем квалификации, подвергаются более высокому риску замещения⁹¹.

Новые источники создания рабочих мест

161. Под воздействием технологических достижений спрос растёт и в других секторах экономики. Одна из них – экономика ухода. Необходимость формализации ухода усиливается по мере старения населения. Это открывает широкие перспективы создания большого числа рабочих мест, когда технологии могут играть существенную роль в преодолении недостатка помощи, позволяя тем, кто в настоящее время несёт бремя неоплачиваемой работы по уходу, участвовать на рынке труда и вносить вклад в экономический рост⁹². Однако неясно, как можно финансировать эти рабочие места. Системы социальной защиты уже испытывают перенапряжение, а бедность пожилого населения остаётся проблемой во многих странах. Поэтому увеличение индивидуальных сбережений будет в лучшем случае всего лишь частью ответа. Необходимо изыскать другие пути монетизации и институционализации труда по уходу.

162. Значение, придаваемое труду по уходу, тесно связано с общей оценкой неоплачиваемого труда. Все ещё сохраняется значительный разрыв между объёмом неоплачиваемой работы, выполняемой мужчинами и женщинами в странах региона. Неоплачиваемый труд является одной из причин того, почему участие на рынке труда по-прежнему ниже среди женщин, чем среди мужчин.

163. Другими секторами, в которых, вероятно, будет отмечаться рост, являются зелёные отрасли, включая возобновляемые источники энергии, здравоохранение, образование и профессиональную подготовку, а также индустрию отдыха и туризма. Приведёт ли это к росту занятости, тем не менее, зависит от выбора политики. Экологическая устойчивость будет одним из центральных факторов, определяющих выбор

⁹¹ При этом произошло сокращение рабочего времени малоквалифицированных работников и в меньшей степени работников со средним уровнем квалификации. См. G. Graetz and G. Michaels: “Robots at work”, Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 1335, 2015.

⁹² См., например, Агентство стратегических инициатив и Школа управления Сколково: *Атлас новых профессий* (2-е издание), Москва, 2015 г., сс. 19, 25.

политики, которая позволит сформировать структуру будущей экономики, о чём говорилось в моем докладе на сессию Конференции этого года⁹³.

164. Однако неясно, какие типы предприятий станут основными источниками создания рабочих мест в этих областях роста и какие они обеспечат формы занятости.

Потребности в профессиональных навыках в высокотехнологичном будущем

165. Технологии, а также социально-экономические инновации, создают новые возможности. Однако эти возможности могут быть реализованы только в том случае, если рабочая сила будет достаточно квалифицирована. Высоко востребованы изыскания в области науки, технологии, инжиниринга и математики (НТИМ), хотя в этих областях отмечается значительное отставание имеющихся профессиональных навыков и компетенций. При этом профессии, требующие творческого подхода и эмоционально-личностных профессиональных качеств, менее подвержены трансформации и замене, чем другие. В профессиональной деятельности все чаще будет требоваться сочетание технических навыков и компетенций в области ИТ, что ставит во главу угла не замену рабочих мест, а повышение квалификации работников.

166. Поэтому развитие профессиональных навыков останется одной из главных задач директивных органов. Чтобы подготовить необходимую для будущего роста квалифицированную рабочую силу, которая может адаптироваться ко все более стремительным изменениям в мировой экономике, пристальное внимание необходимо будет уделять развитию более широкого спектра когнитивных навыков, их адаптации к потребностям рынка труда и расширению доступа всего населения к образованию на протяжении всей жизни. В этих целях потребуются приложить усилия к решению трёх задач: i) повышение квалификации работников посредством обучения на протяжении всей жизни; ii) переподготовка лиц, находящихся вне рынка труда в целях содействия их реинтеграции; iii) развитие новых профессиональных навыков для формирования рабочей силы, адаптированной к новым рабочим местам и профессиям. Важность качественного образования для всех, а также особая роль профессиональной подготовки в развитии рабочей силы, ориентированной на рынок труда, подчёркивается в ЦУР 4.

167. Размывание стабильного трудового правоотношения создаёт другие проблемы на пути развития профессиональных навыков и компетенций. Непрерывная подготовка традиционно предоставлялась на предприятиях, которые зачастую сохраняли большую часть своих работников в течение всей их трудовой жизни. Однако сегодня вероятность остаться на одной и той же работе в течение всей трудовой жизни невелика. Все большее распространение временной работы, рост числа занятых на условиях неполного рабочего времени и разнообразие других форм гибкой организации труда (включая заёмный и сервисный труд, работу по вызову и скрытую samozанятость)⁹⁴ снижают вероятность того, что предприятия будут вкладывать средства в

⁹³ МБТ: *Труд в изменяющихся условиях: Зелёная инициатива*; доклад Генерального директора, Доклад I, Международная конференция труда, 106-я сессия, Женева, 2017 г.

⁹⁴ Более подробно см. МБТ: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, op. cit., 2016 г.

развитие долгосрочных навыков и компетенций своих работников. В условиях растущей потребности в обучении в течение всей жизни это означает перекладывание ответственности на отдельного работника. Фрагментация рабочей силы на предприятиях усугубляет неравенство между разными типами работников и находит своё выражение в различиях с точки зрения условий труда и доступа к дальнейшей профессиональной подготовке. Бремя инвестирования в профессиональную подготовку все больше ложится на плечи отдельного работника. Поэтому риски и затраты приобретают индивидуальный характер, хотя в конечном итоге именно работодатели рискуют столкнуться с ещё более острым дефицитом востребованных профессиональных навыков и компетенций рабочей силы.

168. Чтобы усилить их сопряжённость с рынком труда, необходимо будет укреплять партнёрские отношения между традиционными учебными заведениями, такими как вузы и профтехучилища, и предприятиями. Возрастает значение разработки учебных планов совместно с представителями промышленности, включая работников, и организации практического обучения на предприятиях. В этом и заключается формула успеха систем дуального профессионального обучения в ряде западноевропейских стран, таких как Германия и Австрия, которая, вероятно, и позволила им добиться низкого уровня безработицы среди молодёжи.

169. В настоящее время молодые люди, по крайней мере на бумаге, образованы лучше, чем все предыдущие поколения. Тем не менее, в ходе обследований предприятий работодатели постоянно жалуются на недостаточные профессиональные навыки новых участников рынка труда. Число выпускников вузов резко возросло, особенно в странах бывшего Советского Союза и западнобалканских государствах, однако экономические дивиденды носят ограниченный характер. Это говорит о том, что качество получаемых знаний не соответствует требованиям рынка труда. Число студентов вузов увеличилось и в Западной Европе, однако после вступления на рынок труда многие выпускники могут найти лишь нестабильную работу.

170. В целом, выбор национальной политики будет обеспечивать распределение и лёгкость доступа к получению профессиональных навыков и, следовательно, определять то, как они влияют на преодоление неравенства в оплате труда и повышение качества рабочих мест в целом⁹⁵.

Организация труда и производства

171. Профессии динамично развиваются, равно как и формы организации нашего труда и производства.

Глобальные и сложные производственные системы

172. За последние десятилетия мировая экономика и сфера труда претерпели значительные изменения. Традиционные методы и модели были изменены или заменены новыми формами организации труда и производства. В стремлении повысить свою конкурентоспособность и гибкость предприятия выступают в качестве главных

⁹⁵ D. Vaughan-Whitehead, R. Vazquez-Alvarez and N. Maitre: “Is the world of work behind middle class reshuffling?”, in D. Vaughan-Whitehead (ed.) *Europe’s disappearing middle class? Evidence from the world of work* (Женева, МБТ, 2016 г.).

движущих сил перемен, в частности, благодаря своей организации и структуре с экономической, финансовой и географической точек зрения, а также в с точки зрения своих размеров. Все это оказывает глубинное влияние на характер их рабочей силы.

173. Эти изменения затрагивают предприятия всех типов, большие и малые. Однако несмотря на то что предприятия находятся в процессе постоянного развития и пребывают в состоянии неопределённости, они по-прежнему являются основными единицами работы и производства и, следовательно, важнейшим источником достойных рабочих мест.

174. Организация труда и производства меняется под воздействием многих факторов. К ним относятся быстрое развитие глобальных финансовых сетей, расширение использования аутсорсинга и субподряда, распространение агентств из числа третьих сторон и других посредников, а также развитие многочисленных сетей предприятий разных размеров, взаимосвязанных друг с другом посредством глобальных систем поставок. Последствия этих явлений можно наблюдать на местном, субнациональном, национальном и межнациональном уровнях, внутри государств-членов и между ними.

175. Усиление финансовой составляющей экономики также вызывает значительные последствия для работников, а также для систем занятости и трудовых отношений. Поскольку менеджеры и работники все больше отдаляются от собственников предприятий, возникает множество вопросов о несовпадении их интересов и неравенстве на рынке труда. Кроме того, традиционная роль финансов и инвестиций в создании рабочих мест ставится под сомнение ввиду появления все более сложных финансовых продуктов, которые слабо связаны с реальной экономикой.

Растущее воздействие на трудовое правоотношение

176. Эти изменения вызывают и будут впредь вызывать далеко идущие последствия для работников, работодателей и общества. Все бóльшая диверсификация форм производства и, как следствие, повышение гибкости рабочей силы меняют отношения между главными участниками рынка труда. Взаимосвязи между предприятиями и работниками становятся менее упорядоченными, и последние редко остаются с одним и тем же работодателем на протяжении всей трудовой жизни. Занятость все больше отходит от классических бессрочных отношений, предполагающих труд на условиях полного рабочего времени, к «нестандартным» формам труда, включая неполный рабочий день, срочные и гибкие трудовые договоры. Эти изменения постепенно размывают традиционное понимание трудового правоотношения как нормы договорных отношений между предприятием и работником.

177. Стирание граней в отношениях между предприятиями и работниками также ставит под сомнение адекватность механизмов защиты, связанных с трудовым правоотношением. Остаётся значительной, особенно на востоке региона, доля неформальной занятости в её различных формах, включая работников, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, самозанятых работников, неформальных работодателей и неоплачиваемых работников семейных предприятий. Неясно, соответствуют ли эти изменения, независимо от их формы, долгосрочным интересам предприятий или работников.

178. На этом фоне меняется роль государства в формировании нормативной базы, хотя, по-видимому, ему по-прежнему будет принадлежать важнейшая роль в обеспечении эффективного функционирования учреждений рынка труда, особенно органов регулирования вопросов труда, судебных органов, ответственных за предприятия и работников, а также ведомств, обеспечивающих соблюдение норм и

предписаний. В этой связи важно, чтобы правительства не только реагировали на изменения, но и действовали на упреждение и чтобы они проводили политику, подкреплённую содержательными дебатами в рамках трёхстороннего социального диалога.

179. Меняется и содержание труда. Вскользь упомянутое выше «размывание» среднего класса отражается в меняющихся рабочих заданиях и роли работников. Нахождение в верхней части распределения доходов зачастую означает повышение сложности труда в соответствии с усложнением корпоративных структур. Возрастающая фрагментация производственных систем способствует росту широкого слоя «одномерных» работников, таких как многочисленные «кликеры», выполняющие разовые задания на Интернет-платформах. Несложный характер их работы означает, что их можно легко заменить, заработную плату урезать, а защиту ограничить, поскольку зачастую за ними не стоят никакие организации или представители.

«Экономика по требованию»

180. Важно глубоко разобраться в сути конкретных техногенных явлений, которые позволили с нуля создать новые сектора или заменить старые. В лексикон международных политиков и общественности вошли такие слова, как «uberization» (юберизация – принцип организации труда по модели компании Uber), «gig» (разовая работа, случайный заработок), «share» (приём на одно рабочее место обычно двух работников с неполным рабочим временем), «platform» (Интернет-платформа) и «crowdwork» (работа «всем миром»). Они являются результатом развития цифровой экономики и появления предприятий-платформ, которые соединяют работников и конечных пользователей через Интернет и его приложения, отменяя необходимость в физических контактах. Предприятия-платформы быстро множатся, расширяются и увеличивают свою долю рынка во многих секторах экономики, чему способствуют низкие затраты на получение доступа к рынку, благоприятные (часто либеральные) нормативные требования и глобальный характер рынка.

181. Результаты их деятельности уже налицо. Хотя разрушение традиционных форм предприятий и утвердившихся рынков может стимулировать конкуренцию и инновации, одновременно возникают проблемы доминирования на рынке и недобросовестной конкуренции, а также проблемы, касающиеся налогообложения, налогово-бюджетной политики и условий труда.

182. Основная проблема нормативно-правового регулирования заключается в том, что экономика случайных заработков размывает грань между наёмной занятостью и samozанятостью. Статус samozанятости в сфере услуг в большей степени подпадает под действие коммерческого права. Поэтому одна из главных проблем состоит в том, чтобы определить, зависимы ли samozанятые работники от одного подрядчика в такой степени, что они являются квазиэквивалентными наёмными работниками. Этот вопрос все чаще рассматривается в рамках национальных правовых систем и контрольных механизмов МОТ⁹⁶.

⁹⁶ Контрольные органы МОТ рассмотрели случаи, когда от определения статуса работников как наёмных работников или независимых подрядчиков (в соответствии с законодательством о конкуренции) зависело применение права на ведение коллективных переговоров (см. обсуждение в Комитете по применению норм на 105-й сессии Международной конференции труда 2016 г., посвящённое применению Ирландией Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)).

Обеспечение защиты для всех

183. Расширение новых форм участия на рынке труда может соответствовать интересам тех, кто хочет работать, но для кого обязательство работать на стандартных условиях в течение полного рабочего дня представляется слишком жёстким (или даже неприемлемым). Это может удовлетворить и потребности работодателей, стремящихся к гибкости, позволяющей им адаптироваться к острой конкурентной борьбе. Однако женщины, молодёжь, малоквалифицированные работники и мигранты несоразмерно широко представлены в нестандартных формах занятости. Для них эти формы занятости облегчают выход на рынок труда, но не обеспечивают стабильность и защиту.

184. Последствия этих тенденций и сопряжённые с ними проблемы многообразны и существенны. Хотя некоторые работники могут отдавать должное тому, что у них больше свободы, что позволяет им выстраивать собственную жизнь, во многих случаях это связано с серьёзными ограничениями их участия в принятии решений и с перекладыванием самых разных рисков на отдельных работников, у которых зачастую нет представителей, которые помогли бы им защищать их трудовые права и обеспечить их соблюдение. Эти проблемы стоят ещё острее перед работниками, занятыми на неформальной основе. Фрагментация рынка труда может привести к ситуации, когда все более весомая ответственность за социальную защиту и пенсионное обеспечение будет возлагаться на отдельного человека, когда заработная плата многих работников будет сокращаться, когда границы рабочего времени будут размываться, а работники будут конкурировать друг с другом за очередное рабочее задание.

185. В результате возникает (важнейший) вопрос – каким образом будет осуществляться регулирование сферы труда в будущем.

Регулирование сферы труда

186. Вышеупомянутые преобразования создают как возможности, так и проблемы. Для расширения первых и ограничения вторых необходимо предвидеть пути расширения возможностей и совершенствования управления преобразованиями. В частности, диверсификация форм занятости указывает на необходимость наличия согласованных и комплексных основ политики и масштабного применения международных трудовых норм, а также на важность развития регионального и международного сотрудничества. Целый ряд учреждений и процессов, связанных с регулированием рынка труда, должны будут эффективно функционировать, чтобы «никто не был забыт», как это заявлено в ЦУР.

Необходимость укрепления доверия к учреждениям

187. Становится все труднее добиваться консенсуса в отношении модели общества, в котором люди хотят жить. В ЕС опросы общественного мнения показывают, что недоверие к национальным парламентам и правительствам в среднем превышает 60%⁹⁷. Удел политических партий неамного лучше. Несмотря на некоторый рост доверия к учреждениям после потрясений, связанных с глобальным экономическим

⁹⁷ ЕК: Standard Eurobarometer No. 85, 2016 г.

спадом, историческая тенденция к снижению уровня доверия продолжается. Имеются свидетельства того, что это связано с усугублением неравенства доходов⁹⁸.

188. В разных частях региона отмечаются различные уровни доверия к субъектам рынка труда, а достоверные данные весьма ограничены. При этом во всём регионе доверие к профсоюзам и крупным предприятиям редко превышает 50% и зачастую бывает значительно ниже⁹⁹.

189. Поэтому необходимость восстановления доверия должна стать приоритетной задачей государственной политики. Управление преобразованиями, направленными на обеспечение всеохватного роста и достойного труда, зависит от укрепления диалога со всеми членами общества. Это требует нового взгляда на базовые принципы, которые могут повысить степень доверия к органам, формирующим политику; они включают в себя прозрачность, инклюзивность, легитимность и действенность.

Важнейшая роль учреждений рынка труда в процессе его регулирования

190. Трудно переоценить решающую роль учреждений рынка труда в формировании, поощрении и реализации стремительных перемен во всех странах региона. По многим характеристикам регулирование рынка труда можно рассматривать как экосистему, в которой различные учреждения и процессы находятся в состоянии симбиоза и взаимозависимости. Ни одна страна региона ещё не достигла их идеальной сбалансированности. Но в любом случае управление рынком труда – это эволюционный процесс, который необходимо адаптировать и развивать с течением времени.

191. Необходимо уделять пристальное внимание как минимум трём основным элементам этой экосистемы управления. Первым является законодательная база, регулирующая отношения между разными участниками рынка труда и их соответствующие права и обязанности. Второй элемент представлен в виде социального диалога, который играет решающую роль в определении соответствующей законодательной базы и обеспечивает то, что голоса всех участников реальной экономики будут услышаны. Третьим элементом, в отсутствие лучшего термина, можно назвать систему регулирования вопросов труда, на которую возложена ответственность за применение основ законодательства, содействие занятости и обеспечение охвата работников системами социальной защиты и реализация ими своих прав. Чтобы выполнять эти функции, система регулирования вопросов труда состоит из целого ряда тесно взаимосвязанных учреждений, включая органы инспекции труда, государственные службы занятости и информационные системы рынка труда.

192. Что касается законодательной базы, необходимо создавать механизмы, способные обеспечить реализацию основополагающих прав и принципов на всём пространстве рынка труда. Многие будущие решения будут иметь финансовые последствия, влияющие на способность правительств и других учреждений обеспечивать защиту, необходимую для формирования инклюзивной рабочей силы, которая может адаптироваться к изменяющимся экономическим и социальным потребностям. Поэтому невозможно говорить о социальной справедливости, не оценивая критически

⁹⁸ Edelman Trust Barometer, 2016.

⁹⁹ World Values Survey, Wave 6 (2010–14).

ситуацию с налогообложением. Налоговым системам необходимо добиваться того, чтобы каждый участник рынка труда вносил справедливый вклад в финансирование системы управления и механизмов защиты, о которых речь шла в предыдущих главах, при этом обеспечивая сохранение конкурентоспособности предприятий.

193. Как показано в настоящем докладе, во многих странах региона социальный диалог находится под давлением. Для того чтобы социальный диалог мог выполнять свои важные функции по предоставлению всем работникам права быть услышанными, обеспечению их участия и поддержке легитимности процесса формирования политики, он должен быть возрождён и укреплён. Неформальные отношения и спонтанно возникающие новые формы занятости лишают многих работников и многие предприятия законодательной защиты, представительства со стороны социальных партнёров и в ходе коллективных переговоров.

194. Вызов заключается в том, чтобы создать законодательство и учреждения, которые бы охватили все категории работников и обуздали тенденцию к усилению сегментации рынка труда. Возможно, необходимо будет реформировать учреждения социального диалога. Охват законодательства должен быть распространён на предприятия и работников, которые иногда не полностью соответствуют традиционным определениям. Социальным партнёрам необходимо будет освоить новые формы коммуникаций, информационно-просветительской деятельности и формирования активной позиции, чтобы привлечь и охватить тех, кто в настоящее время не имеет голоса на рынке труда.

Изменения положений социального контракта?

195. Вопросы, касающиеся социального диалога, несмотря на их широту и сложность, можно свести к одному вопросу, а именно к пересмотру социального контракта, который в настоящее время находится под сильным давлением. Если повышение гибкости приведёт к дальнейшему росту числа лиц с прерывным трудовым стажем, тогда главным вопросом станет то, как обеспечить стабильность доходов. Это особенно важно ввиду стагнации реальной заработной платы, дефицита защиты для растущей доли работников с нестандартными формами занятости, а также вызовов, стоящих перед системами социальной защиты.

196. Простого ответа не существует. Что касается стабильности доходов, злободневным является предложение о безусловном базовом доходе¹⁰⁰. В настоящее время оно тестируется в малых масштабах в одних странах и обсуждается в других. Сам этот подход стал предметом горячих споров, и в этом отношении выдвигаются самые различные предложения. Сторонники идеи утверждают, что это ответ на замещение рабочих мест технологиями, что он позволяет отдельным лицам делать собственный выбор и что он является инструментом, позволяющим искоренять бедность и одновременно уменьшать административные издержки существующих механизмов социальной защиты. Оппоненты видят в этой идее подавление стимула осуществлять трудовую деятельность. Они опасаются роста неравенства и развала систем социальной защиты и государственных услуг. Они считают, что это может подорвать практику коллективных переговоров и оказать неблагоприятное воздействие на тех, кто

¹⁰⁰ Несмотря на выдвигание многочисленных предложений на этот счёт, под безусловным базовым доходом обычно подразумевается безоговорочный доход, выплачиваемый государством всем гражданам, независимо от того, работают они или нет.

добровольно покидает рынок труда на определённый период времени. Более того, самые разные предложения выдвигаются и в отношении размеров пособий и их охвата, хотя в них зачастую отсутствуют чёткие расчётные данные о финансовых затратах и механизмах финансирования.

197. Идея обеспечения стабильности доходов в течение жизненного цикла занимает центральное место в концепции определяемого в национальном масштабе МУСЗ как части комплексных систем социального обеспечения. Установление МУСЗ позволит принять положения о базовом доходе и признать, что «процесс создания всеобъемлющих систем социального обеспечения не может остановиться на нижнем уровне социальной защиты»¹⁰¹.

198. В Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) признается необходимость обеспечения более высокого уровня защиты, как правило, посредством программ социального страхования. В ней подчёркивается значение согласованного подхода в области политики, который способствует продуктивной экономической деятельности и формальной занятости в рамках широкой задачи, закреплённой в Программе достойного труда¹⁰². Благодаря такому подходу национальные системы социальной защиты могут оптимально интегрироваться с различными механизмами, регулирующими вопросы местожительства или занятости, с соответствующим финансированием за счёт налогов или взносов¹⁰³.

199. Споры и диалог по этим вопросам будут продолжаться. При этом в регионе уже прилагаются активные усилия, направленные на разработку новых моделей и, возможно, определение нового социального контракта. Одним из примеров служит Европейский компонент социальных прав, призванный поддерживать справедливые и эффективно функционирующие рынки труда и системы социального обеспечения с акцентом на инклюзивность и равные возможности, условия труда и социальную защиту.

200. В ходе национальных диалогов о будущем сферы труда, организуемых в рамках инициативы столетия МОТ, касающейся будущего сферы труда, также было подготовлено множество перспективных предложений. «Белый доклад» в Германии¹⁰⁴ посвящён новой модели инноваций в рамках социальной рыночной демократии. В подходе Российской Федерации первоочередное внимание уделяется гуманизации труда с выраженным акцентом на формировании инклюзивного общества и инклюзивного рынка труда (особенно для молодёжи, женщин и работников с ограниченными возможностями), создании деятельных учреждений и улучшении условий

¹⁰¹ МБТ: Резолюция и заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 11 заключений.

¹⁰² Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202), п. 10.

¹⁰³ МБТ: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, op. cit., 2016 г.; МБТ: *Доклад о социальной защите в мире 2014/15: Обеспечение экономического восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости* (Женева, 2014 г.).

¹⁰⁴ Weißbuch Arbeiten 4.0, <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weissbuch.html>, 2016.

труда¹⁰⁵. В других документах, включая доклад, подготовленный во Франции¹⁰⁶, более пристальное внимание уделяется необходимости укрепления будущей роли МОТ, в частности её нормативных механизмов. В докладе Совета министров Северных стран подчёркивается необходимость пересмотра трудового правоотношения и важность обеспечения гендерного равенства¹⁰⁷.

201. Такие обсуждения должны проводиться в рамках трёхстороннего социального диалога и адаптироваться к национальному контексту, при этом не должны упускаться из виду взаимосвязи на региональном и глобальном уровнях. Они должны обеспечивать работникам и работодателям адекватные права и возможности, а также предусматривать обязанности всех участников – работников, работодателей и правительств – по обеспечению социальной справедливости, сокращению масштабов неравенства и преодолению существующей напряжённости. В социальном контракте должны учитываться и вопросы межпоколенческой справедливости и экологической устойчивости. Однако главные вопросы все ещё остаются открытыми. Каким мы хотим видеть своё общество в будущем? И какую роль в нем будет играть труд?

Взгляд в будущее

202. Принципы, изложенные в Филадельфийской декларации, лежат в основе мировоззренческой позиции МОТ, предусматривающей наличие социального контракта между обществом и государством. Эти принципы предполагают необходимость участия «всех на равных началах в распределении плодов прогресса», которое можно обеспечить посредством усилий в национальном и международном масштабе, «... в которых представители работников и работодателей, пользующиеся равными правами с представителями правительств, объединяются с ними для свободного обсуждения и принятия демократических решений в целях содействия общему благосостоянию»¹⁰⁸.

203. Эта стратегическая концепция остаётся в полной мере актуальной и своевременной и в наше время, которое характеризуется неравномерным распределением плодов глобализации, растущим неравенством и хроническими проблемами бедности. Для того чтобы каждый человек имел возможность участвовать на равных правах в распределении плодов прогресса, необходимо придать процессу разработки политики более инклюзивный и последовательный характер. Актуальность этой стратегической концепции была подтверждена Международной конференцией труда в прошлом году, когда она подчеркнула, что «... усилия государств-членов ... должны основываться на назревшей необходимости содействовать ... обеспечению большей

¹⁰⁵ Министерство труда и социальной защиты: *Будущее сферы труда в Российской Федерации: гуманизация, качественные рабочие места, эффективные институты*, 2017 г.

¹⁰⁶ French contribution, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-paris/documents/publication/wcms_548773.pdf, 2017.

¹⁰⁷ Совет министров Северных стран: *Delingsøkonomien: muligheter og utfordringer* (2017 г.).

¹⁰⁸ МОТ: *Декларация относительно целей и задач Международной Организации Труда* (Филадельфийская декларация), 1944 г.

заинтересованности и ответственности, согласованности политических мер и взаимодополняемости национальных, региональных и международных принципов и подходов» и «сотрудничеству между членами Организации, а также между членами Организации и международными организациями»¹⁰⁹.

204. Регион обладает всеми возможностями, чтобы внести весомый вклад в этот процесс посредством целого ряда форумов-диалогов, организуемых на национальном, региональном и международном уровнях. Тесную интеграцию, налаженную в регионе, необходимо использовать во благо сотрудничества и формирования будущего, в котором мы все заинтересованы; необходимо обеспечить, чтобы вместо гонки ко дну мы смогли найти правильные общие и последовательные решения, позволяющие построить экономику, которая бы работала в интересах всех и обеспечила социальную справедливость на основе принципа достойного труда для всех. Эти форумы-диалоги также могут служить платформой для обмена опытом, накопленным во всех странах региона. Уже имеется множество положительных примеров, когда перемены рассматриваются как возможность и когда формируется положительное будущее сферы труда, о чём свидетельствуют многие политические решения, принятые на отрезке пути из Осло в Стамбул.

205. Трёхсторонние участники в странах региона имеют все возможности и для того, чтобы и далее играть видную роль в будущей МОТ и принимать активное участие в определении предстоящих приоритетов. Рынок труда и социальные тенденции и перспективы, описанные в настоящем докладе, а также выявленные вызовы и возможности, связанные с технологией, качеством и количеством рабочих мест, устойчивостью систем социальной защиты, трудовым законодательством и социальным диалогом, ещё раз свидетельствуют о решающем значении свободного трёхстороннего обсуждения вопросов, которые определяют пути продвижения вперёд.

206. Как показывает опыт, методы работы МОТ могут служить мощным инструментом обеспечения инклюзивного развития. Вызовы огромны, и реакция на них окрашена в разнообразные цвета национальных особенностей, культур и исторических событий. Однако только в условиях прочного трёхстороннего и двустороннего согласия, основанного на законном и широком представительстве, можно будет найти конструктивные ответы на вызовы, изложенные в настоящем докладе.

¹⁰⁹ МБТ: [Резолюция о содействии социальной справедливости посредством достойного труда](#), Международная конференция труда, 105-я сессия, Женева, 2016 г., п. 13.

Часть II. От Осло к Стамбулу: достижения 2013-17 годов

Введение

207. В данной части доклада представлен общий обзор результатов, достигнутых трёхсторонними участниками и МБТ в регионе после Девятого Европейского регионального совещания, проведённого в Осло в апреле 2013 года. Представленная информация дополняет собой информацию, содержащуюся в докладах о выполнении Программы МОТ, охватывающих тот же период времени, которые обсуждаются Административным советом каждые два года. В указанный период изменилась структура составления программы МОТ, которая в настоящее время предусматривает отход от 19 конечных результатов к десяти результатам в области политики.

208. В течение указанного периода оказываемое трёхсторонним участникам содействие было основано на рекомендательных указаниях, содержащихся в Декларации Осло (2013 г.), а также на тех вопросах, которые были включены в повестку дня впоследствии, в том числе: миграция и неформальные отношения; стремительные экономические, социальные и политические преобразования во всём регионе; проблемы кризиса, требующие немедленных мер реагирования, такие как взрыв на шахте в Соме (Турция), перемещённые лица в Украине и кризис беженцев; принятие в 2015 году 17 ЦУР в рамках Повестки дня до 2030 года; новое подтверждение Международной конференцией труда в 2016 году важности Декларации МОТ о социальной справедливости.

209. Разделы I-IV настоящего доклада построены с учётом стратегических задач МОТ, с тем чтобы учесть весь спектр услуг, оказываемых странам региона. В разделах V и VI представлен общий обзор деятельности партнёрств и уроков, извлечённых из практических действий МОТ.

Структура МОТ в Европе и Центральной Азии

210. Содействие, оказываемое трёхсторонним участникам в регионе, осуществляется посредством полевой структуры бюро и национальных координаторов, при этом региональное бюро, расположенное в Женеве, определяет политические и стратегические ориентиры деятельности. В своей работе две группы технической поддержки по достойному труду/страновые бюро (ГДТ/СБ), расположенные, соответственно, в Будапеште и Москве, опираются на сеть национальных координаторов. Страновые бюро расположены в Франции, Германии, Италии, Португалии, Испании и Турции, а бюро в Брюсселе охватывает учреждения ЕС и страны Бенилюкс.

211. Бюро в Москве, Будапеште и Анкаре ориентируют свою деятельность в значительной степени на реализацию Программы достойного труда посредством программ и проектов, отвечающих потребностям трёхсторонних участников, в частности, страновых программ достойного труда (СПДТ)¹¹⁰. Все бюро, в том числе те, которые расположены в ЕС, выполняют четыре широкие функции: коммуникации/зримость деятельности, представительства/партнёрства, мобилизация ресурсов и политическое консультирование. Брюссельское бюро играет также ведущую роль в обеспечении взаимоотношений между МОТ и европейскими учреждениями как партнёрами и донорами.

212. Вторым по величине регионом МОТ с точки зрения числа стран являются Европа и Центральная Азия. Это также перспективный регион в отношении мобилизации ресурсов. Он имеет двухлетний бюджет, составляющий приблизительно 3,1% регулярного бюджета МОТ 2016-17 годов и 5% сотрудников Организации. Акцент по-прежнему делался на наиболее эффективном использовании имеющихся ресурсов, в том числе за счёт приоритетного внимания, уделяемого гибкому использованию ресурсов дополнительного счёта регулярного бюджета (РБСА)¹¹¹ в целях удовлетворения потребностей трёхсторонних участников в кризисных ситуациях. Активное участие в процессе координации достижения результатов в рамках всего МБТ и в глобальных технических группах позволяет также осуществлять более чёткую координацию усилий штаб-квартиры МОТ и полевых структур, а также более широко применять междисциплинарный подход к реализации Программы достойного труда.

213. Регулярные контакты поддерживаются с Международной Конфедерацией профсоюзов (МКТ)/Европейской конфедерацией профсоюзов (ЕКП) и Международной организацией работодателей (МОР), включая участие в их крупных мероприятиях, проводимых в регионе. Пристальное внимание уделяется тому, чтобы был услышан голос социальных партнёров, а их приоритеты находили отражение в рамочных программах Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) и в национальных процессах по реализации ЦУР. МОТ взяла также ориентир на расширение совместной деятельности с партнёрами Организации Объединённых Наций (ООН), Группы двадцати и другими организациями, такими как Совет Европы, Еврофонд¹¹², Европейский инвестиционный банк¹¹³, ОЭСР и Совет регионального сотрудничества (СРС).

¹¹⁰ В течение рассматриваемого периода СПДТ были утверждены для следующих стран: Албании, Азербайджана, Боснии и Герцеговины, Республики Молдовы, Черногории, Сербии, Таджикистана, бывшей югославской Республики Македонии, Украины и Узбекистана.

¹¹¹ Донорами, предоставляющими ресурсы в РБСА, являются: Бельгия, Дания, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция.

¹¹² Рамочная программа сотрудничества подписана в 2015 г.

¹¹³ Меморандум о взаимопонимании подписан в 2015 г.

I. Занятость

214. В условиях вялого и нестабильного экономического роста и в соответствии с пожеланиями трёхсторонних участников, учтёнными в Декларации Осло, в деятельности МОТ в странах региона основной приоритет отдавался проблемам занятости. Оказываемая помощь ориентирована, в частности, на разработку стратегий в сфере занятости, содействие занятости молодёжи, развитие профессиональных навыков, интеграцию трудовых мигрантов на рынке труда, создание благоприятных условий для жизнеспособных предприятий (ESEE) и создание зелёных рабочих мест.

Основные достижения и поддержка со стороны МОТ

- В 14 странах Восточной Европы и Центральной Азии внедрён механизм добровольной независимой экспертизы по молодёжной занятости (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Косово¹, Кыргызстан, Черногория, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, бывшая югославская Республика Македония, Туркменистан и Узбекистан).
- В 2016 году закон о независимой оценке квалификации принят в Российской Федерации.
- В 2017 году национальная стратегия социальной поддержки незарегистрированной безработной и экономически неактивной молодёжи принята в Португалии.
- В 2017 году новая Национальная стратегия в сфере занятости на 2017-20 годы утверждена в Азербайджане.
- Активные меры на рынке труда ориентированы на развитие предпринимательства сельской молодёжи, и качественное ученичество осуществляется в сельских районах Азербайджана.
- «Белый доклад» по рекомендациям относительно политических альтернатив в области занятости молодёжи подготовлен Черногорией.
- Национальные планы действий в области молодёжной занятости приняты на Кипре, в Казахстане и бывшей югославской Республике Македонии.
- 15 профессиональных профильных требований в секторе туризма, в сельском хозяйстве и в секторе строительства утверждены в Украине, и шесть профессиональных стандартов (два в сельском хозяйстве и четыре в секторе строительства) разработаны в Республике Молдове.
- Национальная стратегия в сфере занятости утверждена в Республике Молдове.
- Модуль по проблемам миграции в рамках обследования рабочей силы в экспериментальном порядке применён в Республике Молдове и в Украине.
- Первый план действий в области занятости женщин принят в Турции.
- Национальные оценочные доклады с использованием методологии ESEE подготовлены в Албании, Армении, бывшей югославской Республике Македонии, Грузии, Кыргызстане, Черногории, Республике Молдове и Украине.

¹ Все ссылки на Косово интерпретируются в контексте резолюции Совета Безопасности 1244 (1999 г.).

215. Бывшей югославской Республике Македонии была оказана помощь по достижению результатов, касающихся создания большего числа рабочих мест лучшего качества и совершенствования активной политики на рынке труда. Совместно с Программой развития Организации Объединённых Наций (ПРООН) и Всемирным банком МОТ оказывала содействие в процессе разработки Национальной стратегии Республики Македонии в сфере занятости на 2016-20 годы, в которой рассматриваются как вопросы, связанные с предложением на рынке труда, так и проблемы предпринимательства, развития МСП и отраслевой политики.

216. В Республике Молдове национальная стратегия в сфере занятости на 2017-21 годы, разработанная при поддержке МОТ и ПРООН, является первым в истории страны программным документом, построенным на имеющих местный резонанс задачах ЦУР и показателях, связанных с достойным трудом.

217. Междепартаментская рабочая группа МОТ по европейским кризисным странам ориентировала свою деятельность на государствах, столкнувшихся с наиболее высокими уровнями безработицы во время глобального кризиса, в частности, на Кипре, в Греции, Ирландии, Португалии и Испании. Были осуществлены национальные исследования, по итогам которых были предложены политические меры, нацеленные на преодоление кризиса в сфере занятости. Эти исследования позволили МОТ по случаю национальных трёхсторонних конференций, проведённых во всех пяти странах, определить области сотрудничества, которые дали возможность оказать им содействие по вопросам молодёжных гарантий (см. вставку 2) и предоставления консультативных услуг относительно передовой практики и разработки трудового законодательства.

Вставка 1

Пакет политических мер в Азербайджане

Новые макроэкономические подходы в ответ на экономический спад и вызовы на рынке труда применяются трёхсторонними участниками в Азербайджане после рассмотрения странового доклада, подготовленного по заказу МОТ о макроэкономических тенденциях и политике, в котором содержались рекомендации относительно антикризисных мер и выбора стратегических мер политики, и после проведения специального учебного курса по макроэкономическим подходам к проблемам развития рынка труда и формирования политики в сфере занятости. Эти мероприятия позволили сформулировать всеобъемлющую рамочную программу политических мер в сфере занятости. Поддержка была также оказана по разработке АПРТ, нацеленной на расширение предпринимательства сельской молодёжи и качественные программы ученичества в городских районах. Проведение двух пилотных программ по субсидированию заработной платы молодёжи, занятой поиском работы в Баку, и по предпринимательству молодёжи в сельских районах, которыми было охвачено 1600 семей, завершилось также выделением в 2016 году 4 млн долл. США из президентского резервного фонда на цели институционализации новой национальной программы развития предпринимательства. Впоследствии эти мероприятия и меры были включены в стратегию в сфере занятости на 2017-20 годы, которая была разработана при поддержке МОТ и сопряжена с ЦУР.

Содействие занятости и молодёжь

218. Основываясь на заключениях «Кризис в сфере занятости молодёжи: Время действовать», принятых Конференцией в 2012 году, и на плане последующих действий Административного совета, трёхсторонним участникам оказывалась поддержка по применению многостороннего подхода к решению проблем обеспечения достойных рабочих мест для молодых женщин и мужчин. Содействие было ориентировано на расширение базы знаний и их распространение, техническое содействие и расширение потенциальных возможностей, а также на развитие партнёрств и расширение информационно-просветительской деятельности. Предоставлялась информация о передовой практике в целях содействия формированию политики и программ занятости молодёжи. Это включало проведение 12 национальных обзоров, посвящённых переходу от школьного обучения к трудовой деятельности в восьми странах (Армения, Кыргызстан, Республика Молдова, Черногория, Российская Федерация, Сербия, бывшая югославская Республика Македония и Украина), совместные учебные мероприятия по вступлению на рынок труда молодых людей в странах ВЕЦА и услуги в области занятости в интересах молодёжи (сентябрь 2014 г.). Знания также накапливались и распространялись через базу данных YouthPOL, в которой содержится информация о 220 мерах политики в области занятости молодёжи из 22 стран региона.

Поддержка оказывалась по проведению национальных обзоров политики в области занятости и профессиональных навыков для молодёжи, результаты которых были обсуждены трёхсторонними участниками и использованы при осуществлении политических реформ посредством национальных планов действий на Кипре, плана действий по занятости молодёжи в Казахстане и в процессе пересмотра законодательства по вопросам обучения и профессиональной подготовки в целях включения в него компонентов профессионального обучения в школах Российской Федерации. Содействие оказывалось также по созданию и применению механизмов добровольной экспертной оценки и созданию сети экспертов из девяти стран ВЕЦА (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан)¹¹⁴ по вопросам анализа политических мер и формирования политики. Поддержка МОТ, оказываемая бывшей югославской Республике Македонии, была нацелена на предоставление помощи по разработке и реализации национальных планов действий, основанных на новых услугах в сфере занятости и программах в интересах молодых людей.

Вставка 2

Поддержка со стороны МОТ-ЕС по применению систем молодёжных гарантий

В рамках сотрудничества между ЕС и МОТ по созданию систем молодёжных гарантий и в качестве последующих мер содействия по разработке планов молодёжных гарантий в отдельных странах ЕС в период 2015-17 годов МОТ осуществляла совместные практические меры. Такие меры позволили укрепить национальные потенциальные возможности по оценке действенности систем молодёжных гарантий, включая системы ученичества. Эти меры позволили расширить функции мониторинга в процессе формирования политики, учитывающей накопленный опыт, в Латвии, Португалии и Испании и оказывать непосредственную поддержку благодаря консультативным услугам и политическому диалогу в области раннего вмешательства, активации и интеграции молодёжи на рынке труда. Был достигнут ряд результатов: i) стратегии социальной поддержки неработающей молодёжи и применение подходов к их выявлению, профилированию и оказанию поддержки; первая национальная стратегия социального охвата была запущена в Португалии; ii) рамочные программы мониторинга и оценки разработаны в Португалии и Испании в целях оценки результативности мер, анализа результатов и проведения коррективных действий; iii) повышение качества систем молодёжных гарантий благодаря разработке методологии, использованной в ходе политического диалога и нацеленной на ориентирование действий на содействие достойному труду молодёжи в трёх странах; iv) сопоставительный анализ факторов, благоприятствующих занятости молодёжи. Это мероприятие позволило сформировать сообщество практикующих специалистов из центрального административного аппарата и автономных сообществ Испании, которые осуществляют обмен знаниями и передовой практикой относительно того, что благоприятно сказывается на занятости молодёжи и которые добиваются более высокой слаженности политических мер посредством расширения сотрудничества и координации.

219. Техническая помощь оказывалась также в целях: разработки Стратегии в сфере занятости и профессиональных навыков на 2015-20 годы в Албании, Национальной стратегии в сфере занятости на 2017-20 годы и АПРТ в Азербайджане; расширения потенциальных возможностей в области оказания услуг в сфере занятости и АПРТ – проведены учебные занятия приблизительно с 900 официальными лицами в Узбекистане и Азербайджане; подготовки национального плана действий по вопросам занятости молодёжи в Казахстане; подготовки «белого доклада», содержащего рекомендации относительно политических альтернатив в области молодёжной занятости в Черногории.

¹¹⁴ Более полная информация приведена во вставке 13.

Народность рома

220. При расчётной численности населения, составляющей от 10 до 12 млн, народность рома представляет собой самую многочисленную группу меньшинств в Европе. Содействие достойному труду молодёжи народности рома, особенно в интересах женщин и девочек и молодых людей с ограниченными возможностями, вселяет надежду на лучшее будущее благодаря выходу из порочного круга бедности. В целях обеспечения интеграции на рынке труда и обеспечения доступа к достойным рабочим местам для молодёжи народности рома был подготовлен справочник, сопровождаемый модулями профессионального обучения в целях углубления понимания трёхсторонними участниками проблем, с которыми сталкиваются представители народности рома, а также расширения базы знаний по молодёжной проблематике рома.

Занятость женщин

221. Первый план действий Турции по занятости женщин в настоящее время претворяется в жизнь Турецким агентством занятости (İŞKUR). Этот план действий, подготовленный Национальной технической группой по инициативе МОТ, нацелен на проведение инклюзивной и согласованной политики, ориентированной на обеспечение достойной занятости для женщин в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ). Были также укреплены потенциальные возможности İŞKUR по содействию доступу женщин к рабочим местам благодаря расширению информированности и знаний руководителей и менеджеров о полномасштабном учёте принципов гендерного равенства. Совместно с İŞKUR МОТ подготовила и провела обзор и аудит текущей практики государственных служб занятости с позиций гендерного равенства. С этих же позиций гендерного равенства был критически проанализирован обзор рынка труда, осуществляемый регулярно İŞKUR, и был утверждён для использования в будущем обновлённый вопросник по этому обзору, в который были включены новые вопросы, касающиеся занятости женщин.

Развитие профессиональных навыков и трудовая миграция

222. Содействие по преодолению несоответствия между профессиональными навыками работников и потребностями рынка труда было ориентировано на удовлетворение запросов о помощи со стороны трёхсторонних участников.

223. В целях модернизации и разработки профессиональных стандартов и увязки их с общеобразовательными стандартами и нормами в 2014 году в Российской Федерации при президенте Российской Федерации был создан Национальный совет по профессиональным квалификациям. Председателем Совета является президент Российского союза промышленников и предпринимателей, и он включает отраслевые подразделения. Техническая помощь, которая оказывалась по модернизации профессиональных стандартов и разработке инструментария и процедур квалификационных оценок, включала сбор, обобщение и анализ международного опыта в этой области. Профессиональный стандарт, касающийся сотрудников государственных служб занятости, который является самым последним стандартом, был разработан при поддержке МОТ. Консультативные услуги оказывались также по подготовке проекта закона о независимой оценке квалификации, который вступил в силу в январе 2017 года.

224. Содействие оказывалось Украине по установлению 15 профессиональных профилей по трём секторам (туризм, сельское хозяйство и строительство) и шести профессиональных стандартов в Республике Молдове (два в сельском хозяйстве и четыре в строительстве).

225. МОТ возглавляла работу, связанную с занятостью, по осуществлению оценки в области восстановления и мирного строительства в Украине, которая была проведена совместно со Всемирным банком, ЕС и ООН в 2014-15 годах. МОТ содействовала консультациям по вопросу о решении проблем в сфере занятости внутренне перемещённых лиц, оказывала поддержку государственному агентству занятости по всемирному учёту программы «Начни и совершенствуй свой бизнес».

Интеграция мигрантов на рынки труда

226. Инициативы в регионе в поддержку интеграции мигрантов на рынке труда включали финансируемое ЕС исследование по новым иммигрантам в Европе, проведённое МОТ в 2013-14 годах в сотрудничестве с Институтом миграционной политики. Начиная с 2015 года МОТ оказывает консультационные услуги и содействует трёхстороннему политическому диалогу в Италии в области анализа интеграционной политики на рынке труда мигрантов. В результате в экспериментальном порядке были опробованы каналы интеграции на рынке труда трудовых мигрантов с учётом выводов двух национальных докладов, подготовленных с участием МОТ.

Вставка 3

Реакция МОТ на кризис сирийских беженцев в Турции

Турция является главной страной, принимающей беженцев. МОТ играет видную роль в решении проблем средств к существованию в рамках регионального плана по беженцам и мерам противодействия (3RP)¹, координируемого учреждениями ООН и партнёрами в области развития.

МОТ способствует трёхсторонним консультациям, проводимым на местном и национальном уровнях в поддержку проведения мер реагирования с ориентиром на занятость, с тем чтобы обеспечить лучшие условия труда и жизни и защитить уязвимые категории сирийских беженцев, такие как дети и женщины. Акцент также делается на расширении базы знаний по этим проблемам и на повышении качества услуг в сфере занятости в интересах как сирийских беженцев, так и принимающих сообществ.

В рамках общей стратегии МОТ, направленной на повышение средств к существованию и на обеспечение социальной сплочённости сирийских беженцев и принимающих сообществ, в Турции осуществляется ряд проектов, ориентированных на содействие интеграции на рынке труда и на обеспечение инклюзивного экономического роста на основе принципов достойного труда. В 2016 году 1487 сирийских и турецких граждан прошли профессионально-техническое обучение и подготовку. Были осуществлены оценки на местном рынке труда и со стороны предпринимателей, направленные на обеспечение соответствия профессиональной квалификации требованиям рабочих мест и на совершенствование процесса выявления потребностей. Учебные мероприятия сопровождались языковыми курсами в целях упрощения доступа к рынку труда.

¹ Координационный план мер реагирования на проблемы, связанные с беженцами, в Египте, Ираке, Иордании, Ливане и Турции.

Условия, благоприятствующие жизнеспособным предприятиям (ESEE)

227. С тем чтобы расширить потенциальные возможности трёхсторонних участников по оценке, подготовке доказательно обоснованных докладов и разъяснительной работе по пропаганде изменений, происходящих в деловой среде, методология МОТ

ЕЕЕЕ была применена в Восточной Европе и Центральной Азии. Углубление понимания и расширение знаний среди организаций работодателей привело к подготовке оценочных докладов по методологии ЕЕЕЕ в Армении, Грузии, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. В Армении, Грузии и Кыргызстане эти доклады позволили повысить сознание соответствующими национальными заинтересованными сторонами необходимости обеспечения благоприятной среды и проложить путь для дальнейшего сотрудничества.

228. В соответствии с приоритетом, заключающимся в содействии социально ответственным МСП в целях обеспечения устойчивости и роста, Программа по устойчивым, конкурентоспособным и ответственным предприятиям (СКОП) проводилась в Турции в партнёрстве с промышленной палатой Kocaeli и европейско-турецкой сетью бизнес-центров Восточной Мармары (ABİGEM). Компонент «инструктаж инструкторов» этой программы позволил создать прочный местный инструкторский потенциал, а трёхсторонним участникам было оказано содействие по разработке учебной и консультативной методологии на местах. МСП, на которых осуществляется эта программа, регистрируют рост производительности и улучшение условий труда, коммуникации и личной заинтересованности работников. Второй этап данной программы начался в 2017 году.

Содействие созданию зелёных рабочих мест

229. Турция является одной из пилотных стран, в которых проводится глобальный проект МОТ – достойный труд в зелёной экономике; этот проект ориентирован на аспекты занятости в процессе перехода к зелёной экономике. Деятельность на страновом уровне усиливается глобальной стратегией обмена знаниями, который открывает доступ к современной информации и рекомендациям политического характера и содействует расширению сетей и сотрудничества между заинтересованными сторонами. В подготовленном докладе приводится оценка и намечен потенциал Турции в зелёной экономике; была сформирована многосторонняя целевая группа, в которую вошли представители государственных ведомств и социальных партнёров и которая оказывает техническую поддержку по расширению зелёных рабочих мест, и эта целевая группа сформулировала рекомендации по стратегии зелёных рабочих мест с учётом выводов оценочного обзора зелёных рабочих мест, а также национальных планов развития, стратегий и планов действий.

Вставка 4

Улучшение условий для жизнеспособных предприятий в Республике Молдове, Черногории, Сербии и бывшей югославской Республике Македонии

На основе оценок ЕЕЕЕ и используя конструктивные политические меры и пакет инструментальных средств в поддержку информационно-разъяснительной деятельности, организации работодателей в этих странах добились ощутимых результатов.

В Черногории выводы исследования позволили Федерации работодателей Черногории (ФРЧ) разработать основы стратегической политики – «Five killers of business» («Пять душителей бизнеса»). ФРЧ обогатила свои навыки и потенциал в области информационно-разъяснительной деятельности. В 2015 году под её влиянием был принят закон об иностранцах (предусматривающий единое разрешение на проживание и работу для работников из стран, не входящих в ЕС), а в 2016 году – закон о медицинском страховании (требующий выплаты заработной платы и взносов за наёмных работников в случае отпуска по беременности и родам). Благодаря другой инициативе ФРЧ в 2013 году был принят закон о запрете нелегальных деловых операций, цель которого заключалась в сокращении неформальной экономики и борьбе с несправедливой конкуренцией.

В 2014 году правительство Сербии приняло поправки к трудовому кодексу в соответствии с рекомендациями Сербской ассоциации работодателей (САР). Максимальная продолжительность срочных трудовых договоров была увеличена с 12 до 24 месяцев (в отдельных случаях даже на более длительный срок), и в настоящее время выходное пособие рассчитывается в соответствии со стажем работы на соответствующего работодателя.

В бывшей югославской Республике Македонии Конфедерация предпринимателей Македонии (КПМ) и Организация работодателей Македонии (ОРМ), опираясь на выводы исследований, совместно разработали основы стратегической политики – «Business priorities for sustained growth» («Приоритеты бизнеса в целях устойчивого роста»). В период 2014-16 годов обе организации продолжали работать по методологии ЕЕСЕ и подготовили пять меморандумов с рекомендациями политического характера (доступ к финансам, культура предпринимательства, справедливая конкуренция, благоприятные юридические и нормативно-правовые основы, верховенство права и гарантированные права собственности).

В Республике Молдове выводы доклада ЕЕСЕ были использованы Национальной конфедерацией патроната Молдовы (НКПМ) при подготовке стратегических основ политики – «Seven obstacles for business» («Семь препятствий для бизнеса»), которые были запущены в конце 2013 года на самом крупном в истории страны саммите предпринимателей, организованном НКМР. В сентябре 2014 года НКМР подписала меморандум о взаимопонимании с правительством, которое обязалось усовершенствовать социальный диалог и улучшить деловой климат в стране, а также взять ориентир на сокращение доли неформальной экономики, несправедливой конкуренции и коррупции.

230. В последние четыре года трёхсторонние участники Западных Балкан проявляли возрастающий интерес к зелёной экономике как источнику рабочих мест, особенно в таких областях, как утилизация, энергоэффективность и возобновляемые источники энергии. Оказанная поддержка включала учебно-подготовительные мероприятия и два проекта зелёных рабочих мест:

- в Сербии в рамках проекта «Усиление социальной сплочённости на рынке труда благодаря поддержке ущемлённых в правах и уязвимых групп» была осуществлена оценка социальных и институциональных аспектов препятствий на пути применения пилотной системы утилизации и была предложена система трансформации неформальной работы в зелёную и достойную занятость в секторе утилизации;
- в Черногории в рамках проекта «Усиление конкурентоспособности и инноваций в Черногории посредством политики устойчивого экономического роста (2016-17 гг.)» осуществляется содействие более благоприятной среде для создания блоков зелёных рабочих мест, компаний и работодателей в области утилизации отходов, энергоэффективности и возобновляемых источников энергии на местном уровне.

II. Социальная защита

231. Учитывая вызовы, возникающие при проведении политики в сфере занятости и социальной защиты по причине низких уровней экономического роста, вялого восстановления и мер налогово-бюджетной консолидации во многих странах, старения населения и высоких уровней неформальности, оказываемая помощь была ориентирована на содействие адекватным и устойчивым системам социальной защиты, улучшение ситуации в области БГТ, справедливую политику оплаты труда и поддержку, оказываемую процессу перехода от неформальной к формальной экономике.

Основные достижения при поддержке со стороны МОТ

- В Армении осуществлена реформа системы оплаты труда работников государственного сектора и было скорректировано национальное законодательство с учётом рекомендаций МОТ.
- Ратификация Турцией Конвенции 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (167) и Конвенции 1995 года о безопасности и гигиене труда на шахтах (176).
- Ратификация Украиной Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) – в отношении всех девяти областей социального обеспечения.
- В Греции правительством и социальными партнёрами была создана дорожная карта по борьбе с недекларированным трудом на 2016-19 годы.
- В Таджикистане были утверждены стратегия социальной защиты на 2016-20 годы и национальная программа реабилитации лиц с ограниченными возможностями на 2017-20 годы.
- Была расширена сфера охвата социального обеспечения в Кыргызстане благодаря приоритизации национальных минимальных уровней социальной защиты и принятию программы социального развития на 2015-17 годы (указ № 85 от 27 февраля 2015 г.).
- Казахстан утвердил в 2015 году указы о расчёте минимального прожиточного уровня с учётом рекомендаций и консультативной помощи МОТ. В 2015 году был принят национальный план действий по БГТ.
- Республика Молдова подписала двусторонние соглашения по социальному обеспечению трудовых мигрантов с Бельгией, Венгрией и Польшей в 2013 году, с Литвой в 2014 году и с Германией в 2017 году в целях координации пособий и льгот по социальному обеспечению для трудовых мигрантов и членов их семей.
- На Кипре актуарный оценочный отчёт по национальной системе социального страхования, подготовленный МБТ, был утверждён трёхсторонними участниками.

Формирование и расширение национальных систем социальной защиты, включая МУСЗ

232. С учётом замечаний и комментариев КЭПКР актуарии МБТ в настоящее время осуществляют оценку потенциальных возможностей национальных систем социального обеспечения в Греции и в других европейских странах, включая Эстонию, Португалию и Румынию, с тем чтобы лица, подлежащие защите, не оказались за чертой бедности.

233. На Кипре благодаря рекомендациями и указаниям МОТ обеспечивалось укрепление механизма устойчивых, надёжных и прогнозируемых пособий по социальной защите, а также усиливалось доверие к системе социального обеспечения. В 2016 году трёхсторонними участниками был подготовлен и утверждён актуарный оценочный отчёт национальной системы социального страхования. Обеспечивалось также наращивание потенциальных возможностей. В 2017 году будет осуществлена количественная оценка социальных и финансовых последствий предлагаемых мер реформ систем социального обеспечения на основе взносов и систем, не основанных на взносах.

234. МОТ также подготовила технические записки по 35 странам региона по вопросу о применении положений о социальном обеспечении, содержащихся в международных договорах о социальных правах (включая Европейский кодекс социального обеспечения и Европейскую социальную хартию). Эти всеохватывающие инструментальные средства оценки увязывают эконометрический анализ статистических данных с соответствующими юридическими обязательствами. МБТ и Международный учебный центр МОТ в Турине (Туринский центр) предлагают учебную

программу по комплексному управлению обязательствами по выполнению норм и отчётности по ним в соответствии с сертифицированными международными договорами по социальным правам, такими как Конвенция 102, ратифицированная Украиной в июне 2016 года.

235. При содействии со стороны МОТ трёхсторонние участники в Кыргызстане добились прогресса по формированию всеобъемлющей системы социальной защиты и расширению охвата социальной защитой благодаря приоритетному вниманию к национальным МУСЗ. В программе развития социальной защиты на 2015-17 годы, принятой в 2015 году, и в её плане действий присутствует прямая ссылка на Конвенцию 102 и Рекомендацию 202, и они ориентированы на семьи с детьми с низкими доходами, лиц с ограниченными возможностями и пожилых лиц. Планом действий предусматривается проведение оценки на основе национального диалога по социальной защите (SP-ABND) в качестве инструмента, обеспечивающего повышение национальных минимальных уровней социальной защиты (МУСЗ). Процесс SP-ABND возглавила МОТ в сотрудничестве с Детским фондом Организации Объединённых Наций (ЮНИСЕФ), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединённых Наций (ФАО), структурой «ООН-женщины» и Всемирной продовольственной программой (ВПП).

Вставка 5

Защита прав молдавских трудовых мигрантов благодаря соглашениям о социальном обеспечении

Республика Молдова является основным поставщиком трудовых мигрантов в Европу: по расчётам, от 600 000 до 1 млн молдавских граждан трудятся в Европе и за её пределами. С точки зрения зависимости Республики Молдовы от денежных переводов она занимает второе место в мире.

При содействии со стороны МОТ, с тем чтобы защитить права на социальное обеспечение трудовых мигрантов, Республика Молдова заключила ряд двусторонних соглашений по социальному обеспечению с государствами-членами ЕС, включая Бельгию, Венгрию и Польшу в 2013 году, с Литвой в 2014 году и с Германией в 2017 году.

236. В рамках ЕС деятельность МОТ по статистике в области социальной защиты и по показателям и контрольным ориентирам по достойному труду, включая адекватность пособий, исходную заработную плату и уровни замещения доходов, послужила источником консультативных услуг, оказанных ЕК в ходе подготовки её доклада 2015 года об адекватности пенсионного обеспечения.

Укрепление безопасности и гигиены труда

237. Помощь, оказываемая в целях улучшения состояния БГТ в регионе, в значительной степени была связана с реагированием на кризисные ситуации, особенно в Турции после трагических аварий в горнодобывающем секторе. По итогам национального трёхстороннего совещания, организованного Министерством труда и социального обеспечения в сотрудничестве с МОТ, техническая поддержка была оказана в целях улучшения ситуации с БГТ в соответствии с нормами МОТ и замечаниями контрольных органов; Турция ратифицировала Конвенции 167 и 176. Анализ недостатков позволил сравнить действующее законодательство Турции с положениями недавно ратифицированных конвенций; было проведено многодисциплинарное исследование, посвящённое договорным отношениям на турецких угольных шахтах; его результаты, отражающие экономические условия, структуру управления и регулирование в горнодобывающей промышленности, были подтверждены трёхсторонними

участниками. В целях повышения осведомлённости о культуре безопасного труда в программы профессиональной подготовки сирийских беженцев и принимающего их населения были включены учебные модули по БГТ для ряда профессий.

238. Национальные профили по БГТ были обновлены и утверждены трёхсторонними участниками в Казахстане и Кыргызстане. В 2015 году парламент Казахстана принял национальный план действий, в котором предусматриваются меры и действия в сфере политики, направленные на улучшение условий труда. В конце 2016 года национальная программа по БГТ была принята в Кыргызстане. В ноябре 2016 года в Таджикистане был утверждён национальный профиль по БГТ, обновлённый трёхсторонней рабочей группой; он будет активно использоваться при разработке национальной программы в области БГТ.

Содействие устойчивой политике оплаты труда

239. Эмпирические данные, показывающие значение заработной платы и политики оплаты труда для анализа распределения доходов в странах региона, были представлены в докладе *Заработная плата в мире в 2014-15 годах: Заработная плата и неравенство доходов*. В докладе *Заработная плата в мире в 2016-17 годах: Неравенство в оплате труда на предприятиях* содержатся новые свидетельства неравенства в оплате труда, основанные на результатах обследования Европейского союза, посвящённого структуре доходов. Помощь по вопросам заработной платы на глобальном и национальном уровнях была расширена благодаря укреплению возможностей МОТ по проведению аналитических работ, составлению статистических данных и распространению информации. Результаты анализа МОТ, касающегося минимальной заработной платы, также использовались при обсуждении Европейского компонента социальных прав.

240. Помощь в вопросах политики оплаты труда, подкреплённая пособием МОТ о минимальной заработной плате, была оказана Албании, Азербайджану, Болгарии, Грузии, Черногории, Российской Федерации, Сербии, Таджикистану, бывшей югославской Республике Македонии и Украине. В центре внимания находились вопросы, связанные с установлением минимального размера оплаты труда и с заработной платой в государственном секторе.

241. В Армении в соответствии с рекомендациями МОТ была реформирована система оплаты труда работников государственного сектора и были внесены поправки в закон об оплате труда в государственном секторе.

Содействие переходу от неформальной к формальной экономике

242. Проведение в ноябре 2013 года в Российской Федерации первой субрегиональной конференции по неформальной экономике для стран Восточной Европы и Центральной Азии позволило углубить понимание проблем, связанных с неформальными отношениями, и расширить базу знаний о неформальной экономике и неформальной занятости. На конференции, которая приняла рекомендации по вопросам политики, был представлен документ МОТ о содействии переходу к формальной экономике в ряде стран СНГ. Одним из её результатов стал доклад о содействии переходу к формальным отношениям в выборочных странах СНГ.

Вставка 6
Содействие переходу от неформальной
к формальной экономике в Греции

В августе 2015 года власти Греции и ЕК одобрили программу поддержки Греции в рамках Европейского стабилизационного механизма. В меморандуме о взаимопонимании была поставлена цель принять комплексный план действий по борьбе с недекларируемой занятостью. Начиная с 2016 года МОТ совместно с правительством и социальными партнёрами Греции реализуют проект, направленный на противодействие недекларируемой занятости и укрепление системы инспекции труда. С правительством и социальными партнёрами был согласован план действий по борьбе с недекларируемой занятостью на 2016-19 годы. В целях обмена знаниями и содействия применению передовой практики других стран ЕС были организованы семинары, посвящённые стратегиям инспекции труда, и была создана межучрежденческая рабочая группа, которой было поручено подготовить инспекционную кампанию.

243. После принятия Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204) целый ряд мер технического характера в отношении неформальной экономики был принят в Республике Молдове, Боснии и Герцеговине и Черногории. Обмену знаниями между трёхсторонними участниками в регионе способствовала организация в Черногории в 2015 году Региональной конференции по формализации неформальной экономики в Европе и Центральной Азии.

244. Основываясь на результатах национальных исследований количественных и качественных характеристик неформальной экономики и неформальной занятости в Республике Молдове были утверждены трёхсторонние стратегии и разработаны соответствующие механизмы мониторинга. В сотрудничестве с трёхсторонними участниками были развёрнуты информационно-просветительские кампании, направленные на повышение осведомлённости общественности о преимуществах формализации экономики. Сотрудники органов инспекции труда, учреждений социального обеспечения, статистических управлений и организаций работодателей и работников прошли подготовку для организации работы в неформальной экономике.

III. Социальный диалог

245. МОТ продолжила развивать на всех уровнях активное и ответственное социальное партнёрство посредством социального диалога в целях содействия справедливому распределению общественных благ, социальному прогрессу и стабильности путём реализации ориентированной на повышение производительности политики в области заработной платы, как того требует Декларация Осло. Оказанная помощь была направлена на укрепление потенциальных возможностей правительств и социальных партнёров, создание и/или укрепление трёхсторонних и двусторонних учреждений, ответственных за проведение социального диалога и согласование политики, а также совершенствование трудового законодательства.

Основные результаты, достигнутые при поддержке МОТ

- В 2015 году в Грузии возобновила свою деятельность Национальная трёхсторонняя комиссия.
- В 2016 году в Азербайджане была учреждена Национальная трёхсторонняя комиссия по экономическим и социальным вопросам.
- В бывшей югославской Республике Македонии был создан национальный механизм мирного урегулирования коллективных трудовых споров и были учреждены шесть местных экономических и социальных советов (ЭСС).
- Организации работодателей в Армении, Грузии и Узбекистане приняли планы действий по развитию образовательных услуг в области БГТ для своих членов.
- Была введена в действие субрегиональная база данных о трудовом законодательстве, охватывающая 13 стран Центральной и Восточной Европы (Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Венгрию, Республику Молдову, Черногорию, Польшу, Румынию, Сербию, Словакию, бывшую югославскую Республику Македонию и Украину).
- В январе 2017 года федеральным правительством Германии был принят закон о повышении прозрачности структуры заработной платы на частных предприятиях, на основе которого прошли переговоры о равной оплате труда мужчин и женщин.
- Первые коллективные соглашения, отражающие интересы и потребности неформальных работников, были подписаны в Кыргызстане, Таджикистане и Азербайджане.
- Стратегические планы были разработаны и приняты организациями работодателей в Албании, Черногории, Республике Молдове, Сербии, бывшей югославской Республике Македонии и Украине.
- Профсоюзы в Азербайджане, Кыргызстане, Черногории, Республике Молдове и Таджикистане разработали планы действий по защите, представительству и организации неформальных работников.
- Профсоюзные системы образования были модернизированы в Грузии, Казахстане и Узбекистане.
- В западнобалканских странах проводились экспертные оценки функционирования национальных ЭСС, и для каждого из них были подготовлены коллегиальные рекомендации.

Укрепление трудового законодательства, социального диалога и коллективных переговоров

246. Техническая помощь по вопросам реформирования трудового законодательства является важной частью поддержки, оказываемой МОТ странам региона. Начиная с 2013 года такая помощь была предоставлена следующим странам: Албании (2014 г.), Армении (2015 и 2017 гг.), Азербайджану (2013 г.), Грузии (2013 и 2016 гг.), Греции (2014, 2015, 2016 и 2017 гг.), Казахстану (2013 и 2015 гг.), Португалии (2013 и 2015 гг.), Румынии (2015 г.), Сан-Марино (2016 г.), Сербии (2014 г.), бывшей югославской Республике Македонии (2016 г.) и Украине (2013 и 2016 гг.).

247. В одних случаях техническая помощь оказывалась в контексте общего трудового законодательства и охватывала такие вопросы, как трудовые отношения, прекращение трудовых отношений, условия труда, равенство и недопущение дискриминации, свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров. В других случаях просьбы об оказании помощи относились к конкретным законам или проблемам, таким как трудовая миграция (Грузия: 2013 г.), прекращение трудовых отношений (Португалия: 2013 г.), индивидуальные трудовые споры (Португалия: 2013 г.) и принудительный труд (Португалия: 2015 г.). Во многих случаях техническая помощь в реформировании трудового законодательства запрашивалась и для решения вопросов, касающихся свободы объединения, коллективных переговоров и социального диалога (Греция: 2014, 2015, 2016 и 2017 гг.; Казахстан: 2013 г.; Румыния: 2015 г.; бывшая югославская Республика Македония: 2016 г.).

248. Помощь в вопросах трудового законодательства и систем коллективных переговоров также включала техническое содействие национальным учреждениям социального диалога, сравнительный анализ и содействие в проведении основанных на фактах трёхсторонних консультаций по вопросам реформирования трудового законодательства и трудовых отношений, расширение базы знаний на национальном уровне (Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызстан, Черногория, Республика Молдова, Сербия, бывшая югославская Республика Македония и Украина) и на субрегиональном уровне (Западнобалканская сеть агентств по мирному урегулированию трудовых споров, Болгария и Румыния).

249. К трёхсторонним учреждениям социального диалога в регионе, которые получили поддержку со стороны МОТ, относился Национальный экономический и социальный совет бывшей югославской Республики Македонии, которому было оказано содействие в совершенствовании его правовой базы, состава, организационной структуры и функционирования, а также в повышении его роли и влияния на политику (например, связанной с установлением минимального размера оплаты труда).

Вставка 7
Реформирование Трудового кодекса в Грузии

Новый Трудовой кодекс, принятый в Грузии в 2013 году, содержит разработанные при поддержке МОТ положения, определяющие законные и противоправные основания для прекращения трудовых отношений и предусматривающие право на обжалование несправедливого увольнения. Они заменили положения, которые допускали произвольное расторжение трудового договора. Другие изменения включают новые положения о свободе объединения, трёхстороннем социальном диалоге и учреждениях социального диалога, механизме посредничества для урегулирования коллективных трудовых споров.

250. В Азербайджане совместные усилия, прилагаемые МОТ и трёхсторонними участниками начиная с 2013 года в целях организационного оформления национального трёхстороннего механизма социального диалога, привели к созданию Трёхсторонней комиссии по социальным и экономическим вопросам, которая официально приступила к работе в сентябре 2016 года одновременно с подписанием новой СПДТ на 2016-20 годы.

251. При поддержке МОТ возобновила свою деятельность Трёхсторонняя комиссия социального партнёрства в Грузии. Принятие ею стратегического плана в 2016 году открыло возможности для достижения прогресса в тематических областях процесса реформирования трудовой сферы.

252. В бывшей югославской Республике Македонии технические возможности социальных партнёров расширились в шести секторах экономики (в строительстве, текстильной промышленности, сельском хозяйстве, торговле, на транспорте и в энергетике), что обеспечило их действенное участие в социальном диалоге и коллективных переговорах. При поддержке МОТ охват коллективных переговоров на отраслевом уровне увеличился на 10%.

253. Организации работников из стран региона приняли участие в обсуждении и разработке Рекомендации 204 и затем, в 2015 году, в подготовке и осуществлении национальных и субрегиональных планов действий. В Азербайджане, Кыргызстане и Таджикистане проводились национальные кампании, направленные на повышение информированности общественности о представительстве и защите прав неформальных работников. Были подписаны первые коллективные соглашения, отражающие интересы и потребности неформальных работников. Таджикские профсоюзы активно содействовали ратификации Конвенции 1976 года о трёхсторонних консультациях

(международные трудовые нормы) (144) и реализации положений Конвенции 1996 года о надомном труде (177).

254. Российские профсоюзы при поддержке МОТ выступали за соблюдение международных трудовых норм. Во всероссийской кампании 2012-14 годов, прошедшей под лозунгом «Достойный труд – основа социальной политики» и нацеленной на содействие выполнению Программы достойного труда, приняли участие свыше 800 профсоюзных лидеров и активистов из 83 регионов России. По инициативе российских профсоюзов (Федерации независимых профсоюзов России и Конфедерации труда России) Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 144.

Вставка 8

**Национальный трёхсторонний комитет по достойному труду
и сотрудничеству в области развития в Таджикистане**

В июле 2016 года в Таджикистане был создан Национальный трёхсторонний комитет по достойному труду (НТКДТ); это стало частью пилотной инициативы, развёрнутой МОТ в 15 странах в целях усиления роли трёхсторонних участников в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке программ и проектов МОТ и поощрения национальной ответственности за выполнение Повестки дня до 2030 года.

НТКДТ содействовал расширению социального диалога между ключевыми участниками в стране в интересах осуществления Программы достойного труда и поддержки национальных приоритетов Программы достойного труда. Приоритетные задачи, предусмотренные в национальной СПДТ, включали разработку стратегии рынка труда, Национальной программы охраны труда на 2013-16 годы, Стратегии социальной защиты на 2016-25 годы, Государственной программы социальной защиты лиц с ограниченными возможностями на 2016-20 годы и программы ЮНДАФ на 2016-20 годы.

255. После проведения трёхстороннего совещания высокого уровня по вопросам социального диалога, организованного МОТ в Греции в 2014 году, на котором обсуждались ключевые вопросы трудовой сферы, в частности коллективные увольнения и трудовые отношения, Греции была оказана техническая помощь. В 2016 году в рамках меморандума о взаимопонимании, заключённого между Грецией и учреждениями ЕС, МОТ предоставила консультации группе независимых экспертов, которые разработали предложения по реформированию законодательства о коллективных переговорах, коллективных увольнениях и забастовках.

256. В феврале 2016 года техническая помощь была оказана Беларуси по вопросам применения Конвенций 87 и 98.

257. В 2016 году в рамках технической помощи, нацеленной на совершенствование социального диалога в трудовой сфере, при поддержке ЕС был инициирован проект в Турции в целях наращивания потенциальных возможностей социальных партнёров и соответствующих государственных учреждений и повышения осведомлённости общественности о социальном диалоге на всех уровнях.

Вставка 9**Национальный механизм мирного урегулирования трудовых споров, созданный в бывшей югославской Республике Македонии**

Механизм мирного урегулирования коллективных трудовых споров был впервые создан в этой стране после предоставления трёхсторонним участникам политических и юридических консультаций о внесении поправок в соответствующее законодательство. В сотрудничестве с Туринским центром и Ирландской комиссией по трудовым отношениям были разработаны постоянные учебные планы подготовки инструкторов и был составлен список из 90 обученных трудовых посредников и арбитров. Была создана электронная информационная система управления (ЭИСУ), которая вместе с бюро трудовых посредников и арбитров используется Министерством труда и социальной политики для управления механизмом мирного урегулирования коллективных трудовых споров.

258. Государственными органами и социальными партнёрами было проведено исследование по вопросам трипартизма и территориального социального диалога. Исследовательский проект был преимущественно посвящён Франции, хотя в его рамках проводился ряд сравнительных исследований, связанных с изучением европейского опыта, особенно опыта Италии и Германии. В 2016 году в процессе создания новых регионов Франции проект способствовал проведению консультаций между региональными социальными партнёрами и новыми региональными руководителями. В Дижоне МОТ приняла участие в подготовке первой региональной конференции по вопросам занятости, профессиональной подготовки и роли социального диалога (ноябрь 2016 г.). В начале 2017 года результаты исследования были использованы *Национальным институтом труда, занятости и профессиональной подготовки* (INTEFP) в ходе учебного курса, организованного для социальных партнёров из регионов.

259. В сотрудничестве с Туринским центром МОТ выполняет модули проекта по укреплению потенциальных возможностей в рамках Соглашения ЕС-МОТ о совместном регулировании трудовых отношений и социальном диалоге. В период с 2013 по 2016 год обучение прошли 1495 человек (692 работника, 473 работодателя и 330 государственных служащих).

Вставка 10**База данных CEELex и сеть национальных юристов – экспертов по трудовым отношениям в странах ЦВЕ**

База данных по трудовому законодательству стран Центральной и Восточной Европы (CEELex) содержит юридические тексты, касающиеся законодательства о труде и трудовых отношениях 13 стран ЦВЕ (Албании, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Венгрии, Республики Молдовы, Черногории, Польши, Румынии, Сербии, Словакии, бывшей югославской Республики Македонии и Украины). Она была создана как средство оказания помощи директивным органам путём предоставления сравнительных данных, обновляемых раз в полгода посредством сети экспертов из этих стран. В июне 2017 года CEELEX была развёрнута в Интернете.

Службы инспекции труда

260. Ряду стран было оказано содействие в создании более эффективных служб инспекции труда. Украине была предоставлена помощь в создании действенной Государственной службы по вопросам труда, которая объединяет службы инспекции труда, ответственные за обеспечение соблюдения законодательства о труде, безопасности и гигиене труда, трудовых отношениях, обязательном государственном социальном страховании и государственном надзоре в горнодобывающей промышленности.

261. В Грузии после проведения анализа недостатков в действующей системе мониторинга были подготовлены рекомендации о создании национальной службы инспекции труда, соответствующей нормам МОТ. Также было организовано обучение по вопросам инспекции труда, выявлению факторов риска и предупреждению несчастных случаев на производстве.

262. Армении оказывается содействие в укреплении системы регулирования вопросов труда в рамках соглашения о техническом сотрудничестве МОТ и ЕС.

Прямая поддержка трёхсторонних участников

263. Одним из основных направлений поддержки организаций работников со стороны МОТ является укрепление их потенциальных возможностей, с тем чтобы они могли более эффективно обеспечивать разработку и исполнение трудового законодательства в соответствии с международными трудовыми нормами. В Республике Молдове были расширены возможности профсоюзов, связанные с использованием контрольных механизмов МОТ. Поддержка деятельности по укреплению потенциальных возможностей была также предоставлена Армении, Казахстану и Российской Федерации. Пособия МОТ по многонациональным корпорациям, содействию занятости и регулированию неформальной экономики были переведены и протестированы в странах региона.

264. В целях обмена информацией по гендерным вопросам, неформальной экономике и БГТ на субрегиональном уровне была создана сеть, состоящая из национальных профсоюзов Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана и Кыргызстана.

265. Значительное содействие было оказано организациям работодателей в Армении, Грузии и Узбекистане в целях оказания ими стабильных услуг своим членам. При поддержке МОТ организации работодателей в этих странах разработали и осуществили планы действий по разработке учебных курсов для своих членов, посвящённых вопросам БГТ. Стратегические планы были приняты и в настоящее время реализуются организациями работодателей в Албании, Республике Молдове, Черногории, Сербии, бывшей югославской Республике Македонии и Украине. Федерация работодателей Черногории создала новую службу по преодолению дискриминации на рабочем месте, которая занимается организацией учёбы, разработкой руководящих принципов и сводов практических правил для работодателей. Сербская ассоциация работодателей (САР) разработала учебную программу и опубликовала новое пособие после того, как в июле 2014 года были внесены поправки в закон о труде.

266. В рамках финансируемого ЕС проекта по содействию социальному диалогу в бывшей югославской Республике Македонии Организации работодателей Македонии (ОРМ) и Конфедерации предпринимателей Македонии (КПМ) было оказано содействие в разработке стратегических планов, определяющих их миссию, видение будущего, стратегические цели, стратегии, важнейшие факторы успеха и ключевые показатели эффективности. В настоящее время реализуются стратегические планы, в рамках которых обе организации приняли решение о работе над расширением своего присутствия и влияния. При технической помощи МОТ в 2015 году они выполнили маркетинговые исследования и разработали маркетинговые и коммуникационные планы. Реализуя их, обе организации проводят выездные презентации, значительно расширяют освещение своих тем в средствах массовой информации, улучшают веб-сайты, увеличивают количество выступлений в социальных сетях и разрабатывают

корпоративные видео и рекламные материалы. Все это оказывает значительное влияние на рост числа их членов. ОРМ и КПМ сообщили, что благодаря реализации проекта их членство выросло на 12 и 10%, соответственно.

267. В 2014 году МОТ помогла Национальной конфедерации патроната Молдовы (НКПМ) создать десять территориальных организаций и расширить её услуги в регионах. В целях оказания помощи вновь созданным патрональным организациям НКПМ подготовила информационно-пропагандистские материалы, организовала учёбу и подготовила практические руководства по вопросам добросовестного управления, стратегического планирования, социального партнёрства, оценки рисков на рабочем месте, информационные материалы о налогах и пособия для работодателей по вопросам трудовой дисциплины и трудовых споров.

268. Для проведения консультаций и коллективных переговоров были учреждены три территориальные трёхсторонние комиссии в Единецком, Бельцком и Кагульском районах Республики Молдовы. Благодаря непосредственному участию представителей местных организаций работодателей в переговорах было подписано шесть территориальных коллективных соглашений (то есть треть всех действующих соглашений).

IV. Международные трудовые нормы

269. В целях содействия полной реализации положений Декларации о социальной справедливости оказывалась помощь, направленная на поощрение применения международных трудовых норм, с тем чтобы все стороны уделяли первоочередное внимание вопросам ратификации норм и обеспечивали их действенное применение на практике. Это включало помощь в искоренении принудительного и детского труда, противодействие дискриминации на рабочем месте и обеспечение равной оплаты труда мужчин и женщин.

Основные результаты, достигнутые при поддержке МОТ

- 68 ратификаций технических конвенций в 29 странах начиная с апреля 2013 года, в том числе 13 ратификаций Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве и семь ратификаций Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187).
- Ратификация Узбекистаном Конвенции 87. Теперь это первый регион, все страны которого ратифицировали все основополагающие конвенции.
- 11 ратификаций Протокола 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде.
- Две ратификации Конвенции 144 (Российская Федерация и Таджикистан).

Основополагающие принципы и права в сфере труда и содействие международным трудовым нормам

270. Поддерживая усилия государств-членов по выполнению их обязательств, связанных с соблюдением основополагающих принципов и прав в сфере труда и содействием их реализации, МОТ продолжает осуществлять комплексную, основанную на правах стратегию, направленную на укрепление соответствующего законодательства и учреждений, включая организации работодателей и работников, и на

усиление приверженности этим правам и принципам со стороны национальных ответственных органов, правообладателей и предприятий. В этой связи установление приоритетов, выбор действий и определение мер в конкретных странах основываются на замечаниях КЭПКР.

271. После проведения анализа пробелов в законодательстве и по итогам трёхсторонних национальных семинаров Босния и Герцеговина и бывшая югославская Республика Македония ратифицировали Конвенцию 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151) и Конвенцию 1981 года о коллективных переговорах (154).

272. В конце 2016 года Совет ЕС согласился включить соглашение европейских социальных партнёров об осуществлении Конвенции 2007 года о труде в рыболовном секторе (188) в состав законодательства ЕС посредством принятия директивы. По состоянию на начало мая 2017 года эта Конвенция была ратифицирована Боснией и Герцеговиной, Эстонией, Францией, Литвой и Норвегией.

273. В контексте дебатов о Европейском компоненте социальных прав МОТ подчеркнула актуальность международных трудовых норм и опубликовала результаты исследования *Building a social pillar for European Convergence* (2016 г.).

274. Республике Молдове была оказана помощь в укреплении потенциальных возможностей трёхсторонних участников в целях обеспечения их соответствия требованиям международных трудовых норм и выполнения ими обязательств по подготовке и направлению докладов. База данных о прецедентном праве, созданная в 2015 году для повышения дисциплины исполнения обязательств по подготовке и предоставлению докладов, позволяет юристам-экспертам готовить статистические отчёты о трудовых спорах и обеспечивает им доступ к информации и статистическим данным о применении национальными судами основополагающих трудовых норм. Около 100 молдавских судей и инспекторов труда участвовали в мероприятиях, нацеленных на укрепление потенциальных возможностей, связанных с использованием международного и национального законодательства и практики по социально-трудовым вопросам и применению международного права. В декабре 2014 года Верховный суд постановил поощрять использование международных трудовых норм, особенно в случаях расхождений с положениями национального законодательства.

Искоренение принудительного и детского труда

275. Одним из приоритетов борьбы с принудительным и детским трудом является создание надёжной базы знаний и формирование основанной на фактах политики с использованием инструментов сбора данных, включая укрепление потенциальных возможностей национальных органов статистики. Первые национальные обследования по проблеме детского труда были проведены в Армении, Грузии, Кыргызстане, Таджикистане и Украине, а исследование в Турции было посвящено основополагающим принципам и правам в сфере труда в табачном секторе.

Вставка 11**Проект CLEAR по борьбе с детским трудом в Сербии**

Проект CLEAR, направленный на расширение участия национальных партнёров и оказание им помощи в целях сокращения использования труда детей, позволил укрепить законодательную базу в Сербии в соответствии с международными трудовыми нормами и повысить качество мониторинга и применения законодательства и политики путём наращивания потенциальных возможностей инспекторов труда, полиции и центров социальной работы. Был составлен перечень опасных видов детского труда и был подготовлен специальный протокол для инспекторов труда, который позволяет им лучше координировать действия с полицией и центрами социальной работы во всех 26 инспекционных районах Сербии.

276. Национальные планы действий по пресечению детского труда были разработаны в Косово, Кыргызстане, Таджикистане, Турции и Узбекистане. Первое обследование в области практики найма и условий труда в сельскохозяйственном секторе Узбекистана позволило разработать методологию мониторинга детского труда и принудительного труда во время сбора урожая хлопка в 2016 году.

277. Включение проблем детского и принудительного труда в национальную политику оказалось эффективным способом достижения прогресса, в том числе в Кыргызстане (отражение проблемы детского труда в Конституции и Национальной стратегии развития социальной защиты), Таджикистане (Государственная стратегия развития рынка на 2013-20 гг.), Узбекистане (План действий по улучшению условий труда, занятости и социальной защиты работников сельскохозяйственного сектора на 2016-18 гг.) и Туркменистане (принятие новой Конституции в сентябре 2016 г.).

278. Поддержка МОТ в целях разработки, пересмотра и/или обновления национального законодательства включала помощь в подготовке и/или пересмотре перечней опасных видов работ в Азербайджане, Косово, Республике Молдове, Таджикистане, Турции и Туркменистане.

279. Были расширены возможности национальных учреждений и социальных партнёров для осуществления конвенций МОТ по проблемам детского труда и принудительного труда в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Республике Молдове, Сербии, Таджикистане, Турции, Украине и Узбекистане. Одним из примеров служит официальное включение вопросов обучения по тематике детского труда в учебную программу в интересах учителей и во внеучебную программу в интересах детей школьного возраста с пятого по 11 классы, что было утверждено Министерством образования и науки Таджикистана, в результате чего около 3000 учителей и несколько школьных администраторов обогатили свои знания по проблемам детского труда. Государство взяло на себя ответственность за обучение и официально включило учебные материалы МОТ в свои учебные программы.

280. Субрегиональному сотрудничеству в борьбе с наихудшими формами детского труда способствовал обмен передовой практикой и подходами, например посредством организации трёхсторонней ознакомительной поездки для партнёров МОТ из Азербайджана, Казахстана и Таджикистана и проведения субрегиональных семинаров, посвящённых передовой практике, для участников из Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Турции и Узбекистана. Передовые методы работы, освоенные в результате действий, которые МОТ предприняла в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, были оформлены в виде регионального документа.

281. Правительство Соединённого Королевства сотрудничало с МОТ в подготовке закона о современном рабстве 2015 года, в котором определяется и объявляется

уголовными преступлениями практика, связанная с рабством, подневольным, принудительным и обязательным трудом и торговлей людьми. В 2016 году рабочая группа, созданная из представителей правительства Германии и земель для борьбы с торговлей людьми, в которой участвовала МОТ, приняла стратегический план, пересматривающий превентивные действия, формирование данных и подготовку рекомендаций; это привело к принятию нового законодательства в 2016 году, ужесточающего закон о пресечении торговли людьми. После организации в 2015 году МОТ и Национальной консультативной комиссией по правам человека коллоквиума по проблеме принудительного труда Франция ратифицировала Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде.

282. В рамках задачи 8.7 ЦУР, предусматривающей искоренение принудительного и детского труда, а также посредством Альянса 8.7 МОТ в 2017 году провела европейские и центральноазиатские региональные консультации с участием более чем 100 представителей из 30 разных стран. Этот форум в Венгрии, со-организаторами которого выступили Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и партнёры из ООН, позволил обменяться опытом и наладить взаимодействие по выработке чётких планов приоритетных действий.

Вставка 12 **Достойный труд в Узбекистане**

После принятия заключений Комитетом Конференции по применению норм (июнь 2013 г.), касающихся выполнения Узбекистаном Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (182), МОТ контролировала использование труда детей во время сбора урожая хлопка в 2013 году.

Благодаря тесному сотрудничеству с Министерством труда, Федерацией профсоюзов и Торгово-промышленной палатой Узбекистана была принята первая СПДТ на 2014-16 годы, которая была продлена в феврале 2017 года. В СПДТ основное внимание уделяется укреплению социального партнёрства для реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда, развитию возможностей достойного трудоустройства и улучшению условий труда и социальной защиты.

Осуществление Плана действий правительства по улучшению условий труда, занятости и социальной защиты работников сельскохозяйственного сектора на 2016-18 годы поддерживается действиями, предпринимаемыми в соответствии с СПДТ и в рамках партнёрства МОТ и Всемирного банка по контролю за использованием детского и принудительного труда во время сбора хлопка.

Во время сбора урожая хлопка в 2014-15 годах МОТ провела первое обследование по вопросам практики найма и сезонной занятости в сельском хозяйстве Узбекистана, в результате чего были выявлены методы найма, используемые во время сбора хлопка, а также были составлены оценки численности работников, не по собственной воле участвующих в сборе хлопка.

В декабре 2016 года Узбекистан ратифицировал Конвенцию 87.

Достойный труд домашних работников и недопущение дискриминации

283. При оказании содействия ратификации Конвенции 2011 года о достойном труде домашних работников (189) основное внимание уделяется домашним работникам – мигрантам. В 2013 году Ирландия, председательствовавшая в ЕС, организовала неформальную встречу министров по труду и социальным вопросам, на которой МОТ указала на вызовы и возможности, связанные с применением Конвенции 189. В регионе по состоянию на начало мая 2017 года эта Конвенция была ратифицирована Бельгией, Финляндией, Германией, Ирландией, Италией, Португалией и Швейцарией.

284. В ходе финансируемого ЕС проекта в Бельгии, Франции, Италии и Испании были проведены исследования и подготовлены рекомендации, способствующие согласованию политики в области миграции, гендерной политики и политики социального обеспечения. Другой проект, финансируемый ЕС, связан с регулированием миграции домашних работников в коридоре между Украиной и Польшей. В декабре 2015 года в Трудовой кодекс Украины были внесены поправки, направленные на расширение сферы охвата законодательства о труде и социальном обеспечении на домашних работников. Эти изменения привели в действие процесс ратификации Конвенции 189.

285. Во Франции МБТ в партнёрстве с независимым административным органом *Défenseur des Droits* публикует ежегодное издание-барометр, отслеживающее дискриминацию в трудовой сфере; в настоящее время это издание широко признаётся как источник информации о дискриминации на предприятиях и в государственных учреждениях. В нем содержатся подробные сведения о воспринимаемой на рабочих местах дискриминации по признаку пола, возраста, происхождения или национальности, состояния здоровья или членства в профсоюзах. В последних выпусках издания пристальное внимание уделялось конкретным причинам дискриминации, таким как молодой возраст, происхождение и внешний вид.

286. В Германии при содействии МОТ был разработан закон о повышении прозрачности структуры заработной платы на частных предприятиях, на основе которого организуются переговоры о равной оплате труда мужчин и женщин; он был одобрен федеральным правительством в январе 2017 года.

V. Партнёрства

287. Усиление влияния МОТ на государства-члены и трёхсторонних участников было достигнуто в том числе благодаря постоянному укреплению партнёрских связей в рамках ООН и посредством государственно-частных и иных партнёрств, включая другие учреждения, такие как Всемирный банк. ЦУР открыли перед МОТ ещё одну возможность усилить своё влияние в регионе, в частности благодаря преимуществам, присущим международным трудовым нормам, социальному диалогу и, в более широком плане, Программе достойного труда.

Международная информационно-просветительская деятельность

288. Оказание содействия, выполнение аналитических работ и подготовка докладов позволили МОТ ещё больше укрепить партнёрские связи с международными и региональными организациями и форумами:

- Российская Федерация, председательствовавшая в Группе двадцати (2013 г.), определила в качестве приоритетов создание рабочих мест и экономический рост. Совместное совещание министров труда и финансов стало важным шагом в построении глобального диалога и согласовании экономических, финансовых и социальных вопросов. Российская Федерация принимает активное участие и посредством финансируемого ею партнёрства «Применение стратегии Группы двадцати в области профессиональной подготовки».

- Германия, председательствовавшая в Группе семи (2015 г.), приняла меры в том числе в целях совершенствования БГТ для работников глобальных систем поставок, для чего был создан фонд Vision Zero.
- Турция, председательствовавшая в Группе двадцати (2015 г.), организовала совместное совещание министров труда и финансов, на котором основное внимание было уделено проблеме неравенства и взаимосвязи между экономическим ростом и занятостью. Министры труда условились к 2025 году сократить на 15% долю молодёжи, которая подвергается наибольшему риску навсегда остаться вне рынка труда.
- Италия, председательствовавшая в Группе семи (2017 г.), нацелила свои действия на решение вопросов, связанных с инновациями, профессиональными навыками, рабочей силой и будущим сферы труда, гендерным равенством и расширением экономических прав и возможностей женщин, а также с влиянием инвестиций в энергетический сектор на занятость.
- Германия, председательствовавшая в Группе двадцати (2017 г.), способствовала расширению масштаба руководимого МОТ фонда Vision Zero во всех странах группы и организации дебатов по вопросам инклюзивного роста и справедливой глобализации в разрезе будущего сферы труда, интеграции беженцев и мигрантов на рынке труда и гендерного равенства, а также занятости молодёжи и социального диалога.
- Страны БРИКС (Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка) усилили внимание к вопросам труда и занятости после первого совещания министров труда стран БРИКС, проведённого под председательством Российской Федерации в январе 2016 года, на котором была принята декларация о качественных рабочих местах и инклюзивной политике в области занятости.
- Встречи высокого уровня ЕС-МОТ в 2014, 2015 и 2017 годах позволили наметить приоритеты сотрудничества. МОТ также помогает налаживать сотрудничество с европейскими учреждениями по широкому кругу вопросов политики, о чём свидетельствуют ссылки на МОТ и её акты как минимум в 100 резолюциях и докладах, принятых Европарламентом в 2013-16 годах. Были также укреплены отношения с Генеральной дирекцией по торговле Европейской комиссии и Комитетом по международной торговле Европарламента, в результате чего были реализованы проекты сотрудничества в целях содействия применению норм МОТ в ряде стран, поддерживающих торговые отношения с ЕС.

Партнёрские отношения с двусторонними, многосторонними и частными партнёрами в области развития

289. МОТ продолжила развивать партнёрские связи как с традиционными, так и с новыми партнёрами в области развития.

- Партнёры в регионе, в том числе делегации ЕК/ЕС (которые занимали первое место среди доноров МОТ в 2013-16 гг.), традиционно оказывают весомое содействие проектам сотрудничества.
- К новым партнёрам, приобретённым после Осло, относятся Российская Федерация, «ЛУКОЙЛ» и Ассоциация производителей шоколада, печенья и кондитерских

изделий Европы (CAOBISCO) (см. вставку 13, где содержатся дополнительные сведения о двух последних партнёрах).

- Другие партнёры включают Канаду, Чешскую Республику, Финляндию, Францию, Германию, Израиль, Нидерланды, Норвегию, Польшу, Португалию, Швецию, Соединённые Штаты, ПРООН, Управление Организации Объединённых Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Всемирный банк. Региональная ресурсная база была расширена и за счёт государственно-частных партнёрств и целевых фондов.
- Была подписана новая программа сотрудничества с Российской Федерацией на период 2017-20 годов, в основе которой лежат приоритеты национальных стратегий и Программы достойного труда.
- В июне 2015 года Франция и МОТ заключили соглашение о сотрудничестве в реализации инициативы, касающейся будущего сферы труда, а бюро МОТ во Франции участвует в деятельности партнёрства, учреждённого с Колледжем де Франс, Университетом Париж-Дофин и Министерством труда.
- МОТ инициировала стратегические партнёрства в рамках системы ООН, известные как тематические коалиции по вопросам развития молодёжи и социальной защиты. МОТ также возглавляет Альянс 8.7, который борется с принудительным и детским трудом, и активно участвует в тематических коалициях по вопросам гендерного равенства и охраны здоровья. Кроме того, МОТ тесно сотрудничает с Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН) в области сбора данных и производства статистики. Она создала трёхстороннее партнёрство с Советом регионального сотрудничества для западнобалканских стран в целях передачи технических знаний и содействия эффективному участию организаций работодателей и работников в деятельности этого совета, связанной с третьим компонентом программ экономических реформ (ПЭР) и координацией работы субрегиональной сети государственных служб занятости.

Вставка 13

Государственно-частные партнёрства

В 2013 году в Азербайджане, Казахстане и Российской Федерации началась реализация проекта, финансируемого ПАО «ЛУКОЙЛ» (Российская Федерация); он был организован в форме государственно-частного партнёрства в силу настоятельной необходимости принятия мер в сфере занятости молодёжи. Целью проекта является укрепление возможностей трёхсторонних участников разрабатывать, осуществлять, контролировать и оценивать политику в области занятости молодёжи и программы на рынке труда в целях снижения риска социальной изоляции молодых женщин и мужчин, а также повышение конкурентоспособности и оказание содействия экономическому росту в регионе. Помимо трёх основных стран региональный проект охватывает Армению, Грузию, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, что позволяет повысить эффективность усилий, содействующих занятости молодёжи, посредством мер, принимаемых на субрегиональном, национальном и субнациональном уровнях, а также обмена знаниями о действенных средствах, стимулирующих занятость молодёжи. В результате выполнения проекта были внесены изменения в трудовое законодательство Российской Федерации, приняты меры АПРТ, нацеленные на молодёжь, разработана стратегия занятости в Азербайджане, принят план действий в интересах занятости молодёжи в Казахстане и расширено сотрудничество между девятью странами, участвующими в деятельности сети. В 2014 году был создан добровольный механизм экспертной оценки по вопросам занятости молодёжи, который функционирует в настоящее время.

В Турции МОТ и Министерство труда и социального обеспечения приступили к реализации проекта по созданию государственно-частного партнёрства, призванного искоренить наихудшие формы детского труда на сезонных работах, связанных со сбором лесных орехов. Проект осуществляется при финансовой поддержке Ассоциации производителей шоколада, печенья и кондитерских изделий Европы (CAOBISCO) и Нидерландов. Разработанные МОТ меры в сфере образования охватили 3154 ребёнка и начиная с 2013 года позволили высвободить или предупредить участие в трудовой деятельности 2296 детей. Семьям детей, сельским посредникам и лесникам или владельцам плантаций лесного ореха были предоставлены консультации и обучение. Проект способствовал повышению информированности общественности и обеспечил передачу ответственности за решение этих проблем на национальный и местный уровни, в том числе путём передачи опыта и знаний в соответствующие учреждения. Была создана система мониторинга посещаемости школ детьми из целевых групп, а Министерство народного образования издало циркуляр о доступе к образованию детей из семей сезонных сельскохозяйственных работников.

VI. Извлечённые уроки/оценки

290. Согласно результатам оценок, проводимых начиная с 2013 года, общий уровень актуальности и эффективности работы МОТ в регионе соответствует установленным нормам и целям. Однако на темпы работы влияют внешние факторы, такие как изменение механизмов управления в целевых странах, политическая нестабильность в ряде стран и ограниченные возможности трёхсторонних участников по размещению рабочей силы на рынке труда.

291. Одним из главных извлечённых уроков являются учёт, в ходе практической реализации программ, местной ситуации и адаптация программ к обстоятельствам в конкретных странах. Когда осуществляется долгосрочная программа МОТ, ситуация в регионе и в каждой из соответствующих стран, скорее всего, будет меняться в течение срока её реализации. Одни изменения невозможно предвидеть на стадии планирования, а другие могут возникнуть под воздействием самой программы. Если она не будет адаптироваться к изменяющейся среде и новым потребностям трёхсторонних участников, её эффективность и актуальность могут снизиться. Гибкая структура и адаптируемость действий позволяют своевременно удовлетворять потребности трёхсторонних участников с учётом опыта, накопленного в ходе выполнения программы, и новых вызовов, возникающих в связи с её выполнением и/или в силу других внутренних и внешних факторов.

292. Доноры также играют важную роль в обеспечении возможности адаптации программ. Степень, в которой программа может быть изменена во время её осуществления, должна оговариваться с донором как можно раньше.

293. Что касается устойчивости результатов, основное внимание уделяется укреплению институциональных возможностей правительств и социальных партнёров, а также закреплению новых подходов в деятельности организаций. Однако устойчивость в значительной степени зависит от способности партнёров мобилизовать собственные ресурсы. Хотя МОТ старается обеспечить устойчивость путём внедрения результатов программ в практику учреждений и мобилизации финансирования для оказания дальнейшей поддержки, при реализации программ также следует обеспечивать действенный учёт их целей и результатов в разрезе государственных бюджетных планов с тем, чтобы добиться их долгосрочной устойчивости.

Вставка 14
Независимая оценка стратегий и действий СПДТ
западнобалканских стран

В ходе оценки на высоком уровне СПДТ, стратегий и мер, реализованных в западнобалканских странах в 2012-15 годах, было отмечено, что в СПДТ учитываются приоритеты, выраженные трёхсторонними участниками в ходе консультаций, включая вопросы занятости, социального диалога, социальной защиты, укрепления потенциальных возможностей организаций работодателей и работников и международных трудовых норм. Они также согласуются с международными программами в области развития, такими как ЮНДАФ, а также с целями национального развития и стратегическими соглашениями с ЕС.

Представляется, что ключевые факторы успеха связаны со сравнительными преимуществами МОТ как организации, основанной на ценностях и знаниях. Участвовавшие в опросе трёхсторонние партнёры широко признали преимущество, связанное с доступом к базе знаний МОТ. Среди внешних вызовов наиболее часто упоминались политическая нестабильность и отсутствие социального диалога. Высокая текучесть кадров и постоянно меняющиеся собеседники также сдерживают эффективность и результативность работы МОТ.

294. Помощь, оказанная МОТ в 2015-16 годах, также была оценена Сетью по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОПАН). В результатах оценки отмечено, что «МОТ не использует в максимальной степени свои значительные активы и сравнительные преимущества и что имеются дополнительные возможности для повышения её эффективности». Однако общий вывод заключался в том, что МОТ «является весьма актуальной и совершенствующейся организацией. Она демонстрирует прекрасное понимание современных вызовов в сфере труда».